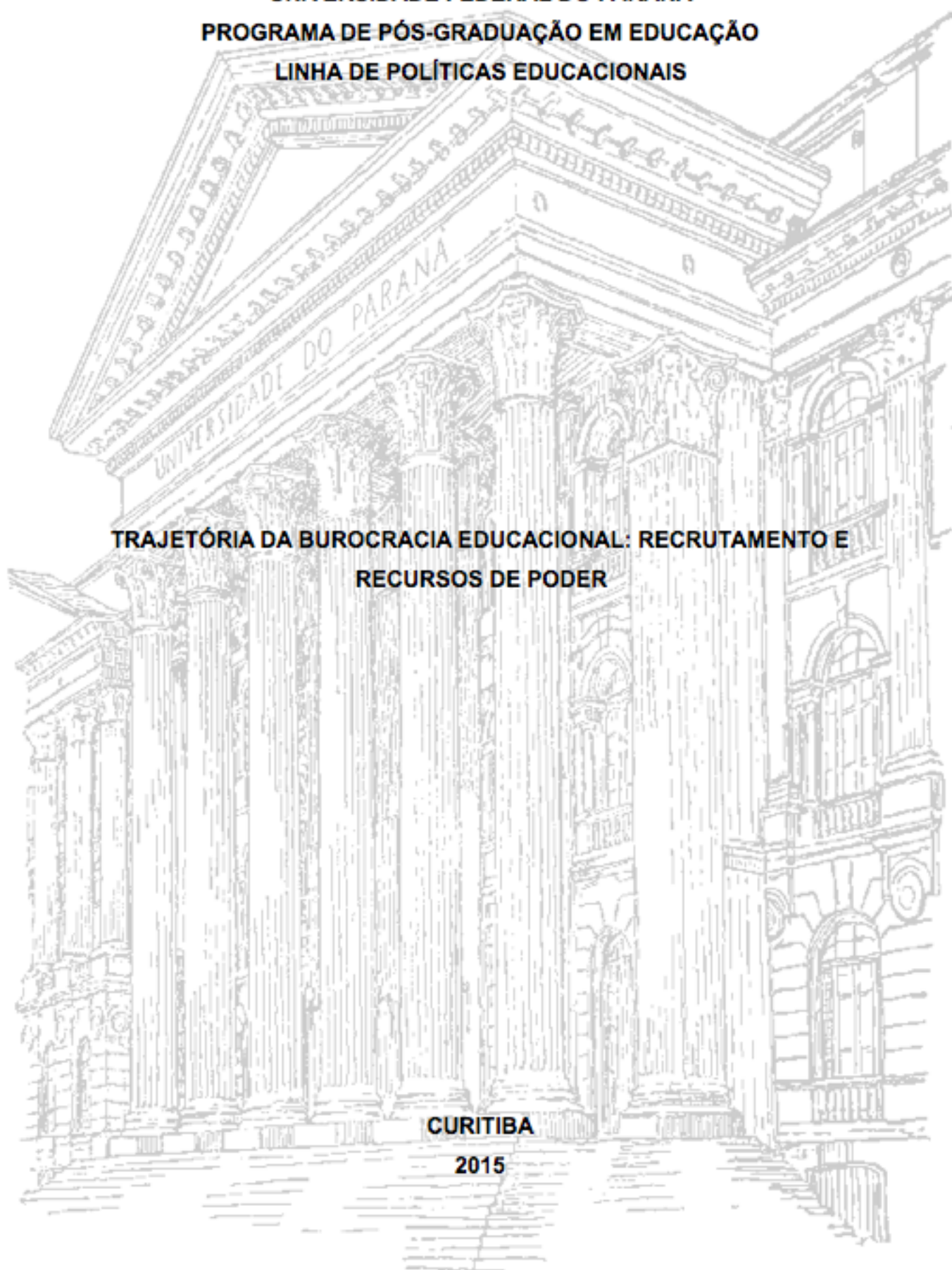


**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**  
**LINHA DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS**

**TRAJETÓRIA DA BUROCRACIA EDUCACIONAL: RECRUTAMENTO E  
RECURSOS DE PODER**

**CURITIBA**

**2015**



**WALDIRENE SAWOZUK BELLARDO**

**TRAJETÓRIA DA BUROCRACIA EDUCACIONAL: RECRUTAMENTO E  
RECURSOS DE PODER**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de doutor em Educação.  
Linha de pesquisa: Políticas Educacionais.

Orientador: Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza

**CURITIBA  
2015**

Catalogação na publicação  
Vivian Castro Ockner – CRB 9ª/1697  
Biblioteca de Ciências Humanas e Educação - UFPR

Bellardo, Waldirene Sawozuk

Trajetória da burocracia educacional: recrutamento e recursos de poder. / Waldirene Sawozuk Bellardo. – Curitiba, 2015.  
393 f.

Orientador: Prof.º Dr.º Angelo Ricardo de Souza  
Tese (Doutorado em Educação) - Setor de Educação  
Universidade Federal do Paraná.

1. Educação – escolas públicas – organização e administração.  
2. Escolas públicas – gestão educacional – autonomia. 3. Educação – burocracia – democracia. I. Título.

CDD 371.20

## PARECER

Defesa de Tese de **Waldirene Sawozuk Bellardo** para obtenção do Título de DOUTORA EM EDUCAÇÃO. Os abaixo assinados, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Andréa Barbosa Gouveia, Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza (online), Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Lorena de Oliveira Bruel, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Cynthia Paes de Carvalho, Prof. Dr. Jefferson Mainardes, arguiram, nesta data, a candidata acima citada, a qual apresentou a seguinte Tese: "TRAJETÓRIA DA BUROCRACIA EDUCACIONAL: RECRUTAMENTO E RECURSOS DE PODER".

Procedida a arguição, segundo o Protocolo aprovado pelo Colegiado, a Banca é de Parecer que a candidata está Apta ao Título de DOUTORA EM EDUCAÇÃO, tendo merecido as apreciações abaixo:

BANCA	ASSINATURA	APRECIÇÃO
Prof. <sup>a</sup> Dr. <sup>a</sup> Andréa Barbosa Gouveia	<i>Andréa B. Gouveia</i>	APROVADA
Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza (online)	<i>P/Ângelo B. Souza</i>	APROVADA
Prof. <sup>a</sup> Dr. <sup>a</sup> Ana Lorena de Oliveira Bruel	<i>Ana Lorena Bruel</i>	Aprovada
Prof. <sup>a</sup> Dr. <sup>a</sup> Cynthia Paes de Carvalho	<i>Cynthia Paes de Carvalho</i>	Aprovada
Prof. Dr. Jefferson Mainardes	<i>J. Mainardes</i>	APROVADA

Curitiba, 26 de março de 2015



*M. Ribeiro da Silva*

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Monica Ribeiro da Silva  
Coordenadora do PPGE

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Monica Ribeiro da Silva  
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação  
Matrícula: 125750



Ata (193) cento e noventa e três referente a sessão pública de Defesa de Tese de Doutorado em Educação. Aos vinte e seis dias do mês de março do ano de dois mil e quinze, às quatorze horas, nas dependências do Programa de Pós-graduação em Educação, instalou-se a sessão pública da Defesa de Tese, intitulada "**TRAJETÓRIA DA BUROCRACIA EDUCACIONAL: RECRUTAMENTO E RECURSOS DE PODER**", desenvolvida pela doutoranda **Waldirene Sawozuk Bellardo**, aluna regularmente matriculada no Programa de Pós-graduação em Educação, sob a orientação do Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza. A Banca Examinadora foi presidida pela Professora Andréa Barbosa Gouveia, e composta pelos Professores Doutores Ângelo Ricardo de Souza (online), Ana Lorena de Oliveira Bruel, Cynthia Paes de Carvalho e Jefferson Mainardes. A Presidenta da Banca Examinadora declarou aberta a sessão e passou a palavra à doutoranda, que desenvolveu uma exposição oral de seu trabalho de Tese. Após a exposição, teve lugar o procedimento de arguição de cada membro da Banca, bem como a defesa, pela doutoranda, das questões arguidas. Concluída a arguição, a Banca Examinadora reuniu-se sigilosamente e exarou Parecer Final de que a doutoranda está Apta a receber o título de DOUTORA em Educação. A Presidenta da Banca Examinadora declarou que a candidata foi APROVADA e cumpriu todos os requisitos para obtenção do título de DOUTORA em Educação, Área de Concentração Educação, devendo encaminhar à Coordenação, em até 60 dias a contar desta data, a versão final da Tese, versão esta devidamente aprovada pela professora orientadora. Encerrada a sessão, lavrou-se a presente ata que vai assinada pela Banca Examinadora e pela candidata. Curitiba, vinte e seis de março de dois mil e quinze.

*A banca destaca a qualidade do trabalho e recomenda a publicação em artigos e livros.*



*André B Gouveia*

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Andréa Barbosa Gouveia

*Ângelo Ricardo de Souza*

Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza

*Ana Lorena Bruel*

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Lorena de Oliveira Bruel

*Cynthia Paes de Carvalho*

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Cynthia Paes de Carvalho

*Jefferson Mainardes*

Prof. Dr. Jefferson Mainardes

*Waldirene S. Bellardo*

WALDIRENE SAWOZUK BELLARDO

*“A obra que se apresenta ao público, qualquer que seja ela, é o resultado de duas derrotas: a primeira, porque o artista jamais conseguirá se equiparar à mobilidade, à vida, à riqueza, à contínua invenção da realidade; a segunda, porque depois de inventar sua obra – que não é senão uma tentativa de resposta domada, clarificada e ordenada ao que o mundo contém de feroz, de disperso e selvagem – nunca consegue ele imprimir na obra tudo o que desejou e entreviu no momento da criação.”*  
(Ariano Suassuna)

## AGRADECIMENTOS

“Existe é homem humano. Travessia.”

(Guimarães Rosa)

Tenho uma dívida de gratidão com muitas pessoas.

Entre elas se encontra uma longa lista de professores da escola e da universidade pública, profissionais que me ensinaram e continuam ensinando a ler as palavras e o mundo. Profissionais que me permitiram desenvolver as capacidades necessárias ao exercício da docência e da atuação como pedagoga, dos quais sou consciente de haver recebido muitos estímulos e valiosas aprendizagens e de ter descoberto a *satisfação cultural* que é singular à escola. Vocês ficarão sempre comigo, já transmutados no meu fazer pedagógico.

Devo mencionar também meus alunos da educação básica e do ensino superior e os profissionais das escolas da rede municipal de ensino de Curitiba. Com eles, aprendi a refinar minhas percepções acerca da realidade, a rever meus pontos de vista e a melhorar minha habilidade para comunicá-los. Nos fazemos na caminhada, “somos andando”, “*somos o que somos e, ao mesmo tempo, somos o que fazemos para mudar o que somos.*” (Galeano)

Nessa travessia, no interregno entre o que somos e o que podemos ser, meu “doutorado sanduíche” não foi no exterior, mas no interior do objeto de pesquisa. Não há como deixar de destacar a singularidade do período em que estive no Departamento de Ensino Fundamental da Secretaria Municipal da Educação, condição *sine qua non* de apreensão da realidade investigada. O ano de 2013 me presenteou com 106 novos profissionais que me ensinaram a potencialidade do trabalho coletivo na busca de soluções para os problemas educacionais e para a elevação intelectual de uma burocracia que luta para não transformar a rotina em mecanismo irrefletido de ação. A impossibilidade de nomeá-los, me obriga a um agradecimento genérico: sou grata a todos e a todas e a cada um e cada uma em especial.

Entrementes, há três pessoas que preciso citar individualmente - Maíra, Marília e Douglas - amigos mais recentes, legado mais importante da minha breve passagem pela administração municipal. Além da competência técnica indiscutível, a

coerência e a generosidade de suas ações só fizeram ampliar minhas convicções acerca das pessoas que podemos formar e da escola que podemos ter. Juntos sabemos que não há “sonho impossível” e que o tempo que transforma a utopia em realidade não é um tempo de espera vã. “E assim, seja lá como for/Vai ter fim a infinita aflição/E o mundo vai ver uma flor/Brotar do impossível chão.” (Chico Buarque)

Ao agradecer e homenagear os amigos mais recentes o faço extensivamente a todos os amigos, em especial, Rose, Lana, Doracy, Ana, Patricia, Paula, Regina, Sandra, Simone M. e Yedo. Um agradecimento muito especial a Simone Zampier, pela grandeza de sua amizade e pelo carinho incomensurável com toda a família.

Foi no curso de Pedagogia da UFPR que tive o privilégio de conhecer três grandes amigas, cuja admiração, respeito e orgulho só cresceram com o passar dos anos. Ana Lorena, Andréa e Marcinha, vocês sempre foram meus exemplos.

Um agradecimento singular a Leandro Jiomeke pela generosa ajuda no processo de organização e tratamento dos dados da pesquisa.

Agradeço também, de modo especial, aos professores da banca de qualificação - Prof. Dr. Carlos Roberto Jamil Cury e Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Andréa Barbosa Gouveia - pelo momento de grande aprendizagem. Suas contribuições foram inestimáveis e acrescentaram novas sínteses ao complexo processo de apreensão do objeto investigado.

Agradeço igualmente aos demais membros da banca de defesa, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Lorena Bruel, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Cynthia Paes de Carvalho, Prof. Dr. Jefferson Mainardes e Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Taís Moura Tavares, que gentilmente aceitaram esse convite e, por conseguinte, disponibilizaram seu tempo para a formação de *outrem*.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza, a quem coube o mais árduo dos trabalhos, gostaria de expressar toda a minha gratidão. Nem sempre o orientando apresenta, no ponto de partida, as condições ideais para a tarefa a ser cumprida; mas, a despeito dos limites que permearam a investigação, posso afirmar que aprendi muito. Suas orientações foram assertivas e me permitiram trilhar com segurança um caminho desconhecido, especialmente no que tange às incursões pela obra de Weber e pela Sociologia Política. Muito obrigada pela sua paciência com os prazos, com o uso, muitas vezes equivocado, dos conceitos e pressupostos

teóricos e, acima de tudo, obrigada por permitir que hoje eu compreenda aquilo que ontem parecia impossível.

Agradeço também aos meus irmãos - Aldrie, Alexander e Schirley (*in memoriam*) - meus sobrinhos e sobrinhas, minha sobrinha-neta e meu afilhado, pelos bons momentos, pelo carinho, pela preocupação permanente e pela espera.

Aos meus pais, Antonio e Antonia, que não mediram esforços para que seus filhos pudessem estudar e acessar um direito que lhes fora negado, que abdicaram de si mesmos em nosso benefício, exemplo inigualável de retidão, respeito, honestidade e dedicação. Em vocês, reverbera os versos de Camões “Mais servira, se não fora / Para tão longo amor, tão curta a vida”.

À Julianne, amada filha, poesia e inspiração. Razão e sentido. Seu compromisso com a vida, com as grandes verdades, refinam seu senso de justiça. Assim como Muriel Rukeyser, conhece a existência dos átomos, mas também sabe que a vida é feita de histórias e que ‘laranjas’ não são ‘uvas’ (*Ballad of orange and grape*). A você, meu eterno agradecimento!

“Tá, tá bem, isso que o mundo é feito de átomos... O mundo não está feito de átomos, o mundo está feito de histórias” (Muriel Rukeyser)

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - CLASSIFICAÇÃO DOS CARGOS E FUNÇÕES DE LIVRE NOMEAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO DE CURITIBA.....	27
QUADRO 2 - LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO DE TESES E DISSERTAÇÕES NO SITE DA CAPES, ENTRE OS ANOS 2009 E 2014 E DE PERIÓDICOS E ARTIGOS NO SITE DO SCIELO, SEM RECORTE TEMPORAL. ....	50
QUADRO 3 - LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO DE TESES E DISSERTAÇÕES NO SITE DA CAPES, ENTRE OS ANOS 2009 E 2014 E DE PERIÓDICOS E ARTIGOS NO SITE DO SCIELO, SEM RECORTE TEMPORAL. ....	51
QUADRO 4 - LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO DE TESES E DISSERTAÇÕES NO SITE DA CAPES, ENTRE OS ANOS 2009 E 2014 E DE PERIÓDICOS E ARTIGOS NO SITE DO SCIELO, SEM RECORTE TEMPORAL. (CONTINUAÇÃO).....	51
QUADRO 5 - QUANTIDADE DE TRABALHOS (TESES, DISSERTAÇÕES E ARTIGOS) ANALISADOS APÓS LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO DESCRITOS NOS QUADROS 1 E 2 ....	52
QUADRO 6 - RELAÇÃO ENTRE AS FUNÇÕES GRATIFICADAS E OS VALORES PERCEBIDOS DOS CARGOS DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E REGIONAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO, NO MÊS DE MAIO DE 2013.....	59
QUADRO 7 - RELAÇÃO ENTRE OS CARGOS COMISSIONADOS E OS VALORES PERCEBIDOS, NO MÊS DE MAIO DE 2013.....	60
QUADRO 8 - LEIS APROVADAS POR ORIGEM, NOS PERÍODOS 1946-1964 E 1988-2004, EM PERCENTUAIS (%). ....	101
QUADRO 9 - CAPACIDADE DE FORMULAÇÃO.....	131
QUADRO 10 - ELEIÇÕES MAJORITÁRIAS, EM CURITIBA, NO PERÍODO DA NOVA REPÚBLICA.....	221
QUADRO 11 - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (IDEB), PROJETADOS E ALCANÇADOS PELO MUNICÍPIO DE CURITIBA, ENTRE OS ANOS DE 2007 A 2013.....	240
QUADRO 12 - PRINCIPAIS RECEITAS DE CURITIBA E LONDRINA NO ANO DE 2013.....	257
QUADRO 13 - PRINCIPAIS PROPOSIÇÕES DA I CMEC NA ETAPA LOCAL, 2011.....	267
QUADRO 13 (continuação) - PRINCIPAIS PROPOSIÇÕES DA I CMEC NA ETAPA LOCAL, 2011.....	268
QUADRO 14 - PRINCIPAIS PROPOSIÇÕES DA I CMEC NA ETAPA REGIONAL, 2011.....	271
QUADRO 15 - OFERTA E PARTICIPAÇÃO NOS CURSOS DE FORMAÇÃO CONTINUADA DA SME, 2005 - 2012.....	277
QUADRO 16 - LOCAL DE ATUAÇÃO, NO ANO DE 2012, DOS SERVIDORES QUE FORMAVAM A BUROCRACIA ADMINISTRATIVA DA SME EM 2013.....	284
QUADRO 17 - DECRETOS DE APROVAÇÃO DOS ÚLTIMOS REGIMENTOS INTERNOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO DE CURITIBA.....	294

QUADRO 18 - NÚMERO ABSOLUTO E PERCENTUAIS REFERENTES AOS GRUPOS INVESTIGADOS PARA ESTA PESQUISA.....	301
QUADRO 19 - CLASSIFICAÇÃO DO UNIVERSO DE SERVIDORES DA SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO E NÚCLEO REGIONAL DA EDUCAÇÃO, INVESTIGADOS EMPIRICAMENTE....	306
QUADRO 20 - ESTATÍSTICAS DO TEMPO DE SERVIÇO (EM ANOS) DOS GRUPOS SELECIONADOS PARA INVESTIGAÇÃO - 2013.....	306
QUADRO 21 - COMPOSIÇÃO GERAL DAS EQUIPES QUE ATUAM NOS NREs NO ANO DE 2014.....	310
QUADRO 22 - CLASSIFICAÇÃO DOS CHEFES DE NÚCLEO, SEGUNDO GÊNERO, EM 2013....	311
QUADRO 23 - CLASSIFICAÇÃO DOS DIRETORES, SEGUNDO GÊNERO, EM 2013. FONTE: BANCO DE DADOS PRÓPRIO.....	321
QUADRO 24 - PERCENTUAL DE MUDANÇA - ESPAÇO, CARGO OU FUNÇÃO - NOS GRUPOS INVESTIGADOS, NOS PLEITOS MUNICIPAIS DE 2000 E 2012.....	328
QUADRO 25 - ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO DEPARTAMENTO DE ENSINO FUNDAMENTAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO DE CURITIBA.....	333
QUADRO 26 - CLASSIFICAÇÃO DOS GERENTES, SEGUNDO GÊNERO, EM 2013. FONTE: BANCO DE DADOS PRÓPRIO.....	335
QUADRO 27 - CLASSIFICAÇÃO DOS TÉCNICOS, SEGUNDO GÊNERO, EM 2013. FONTE: BANCO DE DADOS PRÓPRIO.....	346

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - POPULAÇÃO DE CURITIBA ENTRE OS ANOS DE 1960 A 2014.....	258
TABELA 2 - QUANTIDADE DE ESTABELECIMENTOS, MATRÍCULAS E PROFESSORES, POR ANO, NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA, NO PERÍODO DE 1963 A 2014.....	273
TABELA 3 - CRESCIMENTO DA BUROCRACIA ADMINISTRATIVA (RELAÇÃO A/M) DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO.....	282



## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - DISPERSÃO DO PERCENTUAL DE ACERTO DAS ESCOLAS DA RME AOS ITENS DA PROVA BRASIL 2011, POR DESCRITOR DA MATRIZ DE REFERÊNCIA DO 5.º ANO EM LÍNGUA PORTUGUESA.....	244
GRÁFICO 2 - DISPERSÃO DO PERCENTUAL DE ACERTO DAS ESCOLAS DA RME AOS ITENS DA PROVA BRASIL 2011, POR DESCRITOR DA MATRIZ DE REFERÊNCIA DO 5.º ANO EM MATEMÁTICA.....	246
GRÁFICO 3 - POPULAÇÃO DE CURITIBA ENTRE OS ANOS DE 1960 A 2014.....	259
GRÁFICO 4 - DISPERSÃO DO TEMPO DE SERVIÇO (EM ANOS) DOS GRUPOS SELECIONADOS PARA INVESTIGAÇÃO - 2013.....	307
GRÁFICO 5 - PERCENTUAL DE CHEFES DE NÚCLEO, SEGUNDO TEMPO DE SERVIÇO, EM 2013.....	311
GRÁFICO 6 - TEMPO MÉDIO DE SERVIÇO DOS CHEFES DE NÚCLEO, NOS ESPAÇOS E NÍVEIS EM QUE ATUARAM.....	312
GRÁFICO 7 - CIRCULAÇÃO DOS CHEFES DE NÚCLEO, SEGUNDO O TIPO DE ESPAÇO E FUNÇÃO, DURANTE O PÉRCURSO DE SUA CARREIRA.....	313
GRÁFICO 8 - CIRCULAÇÃO DOS CHEFES DE NÚCLEO, SEGUNDO O TIPO DE ESPAÇO E FUNÇÃO, DURANTE O PÉRCURSO DE SUA CARREIRA.....	313
GRÁFICO 9 - PERCENTUAL DO TEMPO DE SERVIÇO DOS CHEFES DE NÚCLEO NA FUNÇÃO DE DIRETORES DAS UNIDADES ESCOLARES.....	314
GRÁFICO 10 - PERCENTUAL DE CHEFES DE NÚCLEO, SEGUNDO O TIPO DE ESPAÇO EM QUE JÁ ESTIVERAM ATUANDO DURANTE SUAS CARREIRAS.....	315
GRÁFICO 11 - PERCENTUAL DE CHEFES DE NÚCLEO, SEGUNDO TEMPO MÉDIO DE CARREIRA, NOS DIFERENTES ESPAÇOS, CARGOS E FUNÇÕES.....	315
GRÁFICO 12 - CIRCULAÇÃO DOS CHEFES DE NÚCLEO NA BUROCRACIA EDUCACIONAL, ENTRE OS ANOS 2012/2013.....	316
GRÁFICO 13 - PERCENTUAL DE DIRETORES, SEGUNDO TEMPO DE SERVIÇO, EM 2013. FONTE: BANCO DE DADOS PRÓPRIO.....	322
GRÁFICO 14 - TEMPO MÉDIO DE SERVIÇO DOS DIRETORES NOS ESPAÇOS E NÍVEIS EM QUE ATUARAM.....	322
GRÁFICO 15 - PERCENTUAL DE DIRETORES, SEGUNDO O TIPO DE ESPAÇO EM QUE JÁ ESTIVERAM ATUANDO, DURANTE SUA CARREIRA NA RME.....	323
GRÁFICO 16 - CIRCULAÇÃO DOS DIRETORES, SEGUNDO O TIPO DE ESPAÇO E FUNÇÃO, DURANTE O PÉRCURSO DE SUA CARREIRA.....	324
GRÁFICO 17 - CIRCULAÇÃO DOS DIRETORES, SEGUNDO O TIPO DE ESPAÇO E FUNÇÃO, DURANTE O PÉRCURSO DE SUA CARREIRA.....	325
GRÁFICO 18 - PERCENTUAL DE DIRETORES, SEGUNDO TEMPO MÉDIO DE CARREIRA, NOS DIFERENTES ESPAÇOS, CARGOS E FUNÇÕES.....	325

GRÁFICO 19 - PERCENTUAL DO TOTAL DE DIRETORES, SEGUNDO O PERCENTUAL DE TEMPO MÉDIO QUE PERMANECERAM NOS DIFERENTES ESPAÇOS, CARGOS E FUNÇÕES, DURANTE SUA CARREIRA NA SME.....	326
GRÁFICO 20 - CIRCULAÇÃO DOS DIRETORES NOS ESPAÇOS E NÍVEIS DE ATUAÇÃO - ESCOLA, NRE, SME - NO PRIMEIRO ANO DE CADA NOVO MANDATO DE GOVERNO MUNICIPAL, NO INTERVALO DE 1979 A 2013.....	327
GRÁFICO 21 - CLASSIFICAÇÃO DAS MUDANÇAS OCORRIDAS NO GRUPO DE DIRETORES, EM PERCENTUAIS, NO ANO QUE SUCEDU O PLEITO MUNICIPAL DE 2000. FONTE: BANCO DE DADOS PRÓPRIO.....	328
GRÁFICO 22 - CLASSIFICAÇÃO DAS MUDANÇAS OCORRIDAS NO GRUPO DE DIRETORES, EM PERCENTUAIS, NO ANO QUE SUCEDU O PLEITO MUNICIPAL DE 2012.....	329
GRÁFICO 23 - COMPARAÇÃO ENTRE OS DIFERENTES ESPAÇOS, CARGOS E FUNÇÕES EM QUE OS GRUPOS 1 E 2 ATUARAM, DURANTE SUA CARREIRA.....	330
GRÁFICO 24 - PERCENTUAL DE GERENTES, SEGUNDO TEMPO DE CARREIRA, EM 2013.....	336
GRÁFICO 25 - TEMPO MÉDIO DE SERVIÇO DOS GERENTES, NOS ESPAÇOS E NÍVEIS EM QUE ATUARAM.....	336
GRÁFICO 26 - CIRCULAÇÃO DOS GERENTES, SEGUNDO O TIPO DE ESPAÇO E FUNÇÃO, DURANTE O PERCURSO DE SUA CARREIRA.....	337
GRÁFICO 27 - PERFIS DE CIRCULAÇÃO DOS GERENTES PELOS ESPAÇOS E FUNÇÕES DA EDUCAÇÃO.....	338
GRÁFICO 28 - PERFIL 1 - DETALHAMENTO DA CIRCULAÇÃO NA EDUCAÇÃO.....	338
GRÁFICO 29 - PERFIL 2 - DETALHAMENTO DA CIRCULAÇÃO NA EDUCAÇÃO.....	339
GRÁFICO 30 - PERCENTUAL DE GERENTES, SEGUNDO O TIPO DE ESPAÇO EM QUE JÁ ESTIVERAM ATUANDO, DURANTE SUA CARREIRA NA RME.....	340
GRÁFICO 31 - CIRCULAÇÃO DOS GERENTES, SEGUNDO O TIPO DE ESPAÇO E FUNÇÃO, DURANTE O PERCURSO DE SUA CARREIRA.....	341
GRÁFICO 32 - PERCENTUAL DO TOTAL DE GERENTES, SEGUNDO O PERCENTUAL DE TEMPO MÉDIO QUE PERMANECERAM NOS DIFERENTES ESPAÇOS, CARGOS E FUNÇÕES, DURANTE SUA CARREIRA NA SME. ....	342
GRÁFICO 33 - CIRCULAÇÃO DOS GERENTES NOS ESPAÇOS E NÍVEIS DE ATUAÇÃO - ESCOLA, NRE, SME - NO PRIMEIRO ANO DE CADA NOVO MANDATO DE GOVERNO MUNICIPAL, NO INTERVALO DE 1979 A 2013.....	343
GRÁFICO 34- CLASSIFICAÇÃO DAS MUDANÇAS OCORRIDAS NO GRUPO DE GERENTES, EM PERCENTUAIS, NO ANO QUE SUCEDU O PLEITO MUNICIPAL DE 2012.....	343
GRÁFICO 35 - PERCENTUAL DE GERENTES, SEGUNDO TEMPO DE CARREIRA, EM 2013.....	347
GRÁFICO 36 - TEMPO MÉDIO DE SERVIÇO DOS TÉCNICOS, NOS ESPAÇOS E NÍVEIS EM QUE ATUARAM.....	347
GRÁFICO 37 - CIRCULAÇÃO DOS TÉCNICOS, SEGUNDO O TIPO DE ESPAÇO E FUNÇÃO, DURANTE O PERCURSO DE SUA CARREIRA.....	348
GRÁFICO 38 - PERFIS DE CIRCULAÇÃO DOS TÉCNICOS PELOS ESPAÇOS E FUNÇÕES DA EDUCAÇÃO.....	349

GRÁFICO 39 - PERFIL 1 - DETALHAMENTO DA CIRCULAÇÃO DOS TÉCNICOS NA EDUCAÇÃO.....	350
GRÁFICO 40 - PERFIL 2 - DETALHAMENTO DA CIRCULAÇÃO DOS TÉCNICOS NA EDUCAÇÃO.....	350
GRÁFICO 41 - PERCENTUAL DE TÉCNICOS, SEGUNDO O TIPO DE ESPAÇO EM QUE JÁ ESTIVERAM ATUANDO, DURANTE SUA CARREIRA NA RME.....	351
GRÁFICO 42 - PERCENTUAL DO TOTAL DE TÉCNICOS, SEGUNDO O PERCENTUAL DE TEMPO MÉDIO QUE PERMANECERAM NOS DIFERENTES ESPAÇOS, CARGOS E FUNÇÕES, DURANTE SUA CARREIRA NA SME.....	352
GRÁFICO 43 - PERCENTUAL MÉDIO DE CIRCULAÇÃO DOS TÉCNICOS, NOS ESPAÇOS E NÍVEIS DE ATUAÇÃO - ESCOLA, NRE, SME - NO PRIMEIRO ANO DE CADA NOVO MANDATO DE GOVERNO MUNICIPAL, NO INTERVALO DE 1979 A 2013.....	353
GRÁFICO 44 - CLASSIFICAÇÃO DAS MUDANÇAS OCORRIDAS NO GRUPO DE TÉCNICOS, EM PERCENTUAIS, NO ANO QUE SUCEDEU O PLEITO MUNICIPAL DE 2012.....	353

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – ORGANOGRAMA OFICIAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO INVESTIGADA, (2014).....	56
FIGURA 2 – ORGANOGRAMA DETALHADO DA SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO INVESTIGADA, (2014).....	58
FIGURA 3 – ESTADO MODERNO DE DIREITO.....	119
FIGURA 4 – PERCURSO DO PODER POLÍTICO NO ESTADO DO PARANÁ.....	201
FIGURA 5 – GOVERNADORES ELEITOS NO ESTADO DO PARANÁ ENTRE OS ANOS 1991 E 2010.....	203
FIGURA 6 - MOVIMENTAÇÃO DOS SERVIDORES QUE OCUPARAM A FUNÇÃO DE CHEFES DE NÚCLEO NO PERÍODO DE 1992 A 2013.....	233
FIGURA 7 - POPULAÇÃO ESTIMADA DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ, EM 2014.....	256
FIGURA 8 - MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ QUE IMPLANTARAM SISTEMA DE ENSINO PRÓPRIO ATÉ O ANO DE 2011.....	260
FIGURA 9 - MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ QUE POSSUEM CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, EM 2011.....	261
FIGURA 10 - MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ EM QUE O CARÁTER DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO É DELIBERATIVO, EM 2011.....	261
FIGURA 11 - MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ EM QUE O CARÁTER DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO É NORMATIVO, EM 2011.....	262
FIGURA 12 - MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ QUE POSSUEM PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO ATÉ O ANO DE 2011.....	263
FIGURA 13 - COBERTURA DE MATRÍCULAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ QUE POSSUEM SISTEMA PRÓPRIO DE ENSINO - 2011.....	277
FIGURA 14 - NÚMERO DE PROFESSORES DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ QUE POSSUEM SISTEMA PRÓPRIO DE ENSINO – 2011.....	278
FIGURA 15 - MOVIMENTAÇÃO DOS SERVIDORES NA OCUPAÇÃO DAS PRINCIPAIS POSIÇÕES DA SME NO INÍCIO DO MANDATO DO NOVO GOVERNO (2013-2016).....	285
FIGURA 16 - ORIGEM DOS SERVIDORES NO PROCESSO DE OCUPAÇÃO DAS POSIÇÕES EXISTENTES NA HIERARQUIA ADMINISTRATIVA EDUCACIONAL DA SME, NO ANO DE 2013.....	287
FIGURA 17 - ORIGEM DOS SERVIDORES NO PROCESSO DE OCUPAÇÃO DAS POSIÇÕES EXISTENTES NA HIERARQUIA ADMINISTRATIVA EDUCACIONAL DA SME, NO ANO DE 2014.....	289
FIGURA 18 - TEMPO DE CARREIRA E POSIÇÕES ASSUMIDAS PELOS SERVIDORES DA BUROCRACIA ADMINISTRATIVA DA SME, EM 2013.....	302

FIGURA 19 - BUROCRACIA COM REPRESENTAÇÃO POLÍTICA - BUROCRACIA ADMINISTRATIVA EDUCACIONAL DA SME, GRUPO 1.....	317
FIGURA 20 - BUROCRACIA INSULADA (TECNOBUROCRACIA) - BUROCRACIA ADMINISTRATIVA EDUCACIONAL DA SME, GRUPO 2.....	331
FIGURA 21 - BUROCRACIA FORMAL - BUROCRACIA ADMINISTRATIVA EDUCACIONAL DA SME, GRUPO 3 .....	345
FIGURA 22 - BUROCRACIA NEOESTAMENTAL - BUROCRACIA ADMINISTRATIVA EDUCACIONAL DA SME, GRUPO 4. ....	354

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIn – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
ANESP – Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental  
APM – Associação de Pais e Mestres  
ARENA – Aliança Renovadora Nacional  
CAEd – Centro de Avaliação Educacional  
CANE – Coordenadoria de Atendimento às Necessidades Educacionais  
CEDEC – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea  
CEI – Centro de Educação Infantil  
CEI – Centro de Educação Integral  
CEPA – Comissão de Estudos e Projetos Administrativos  
CERAF – Comissão Central da Reforma Administrativa Federal  
CFSPC – Conselho Federal do Serviço Público Civil  
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho  
CMAE – Centro Municipal de Atendimento Especializado  
CME – Conselho Municipal de Educação  
CMEC – Conferência Municipal de Educação de Curitiba  
CMEI – Centro Municipal de Educação Infantil  
CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação  
COMESTRA – Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa  
COSB – Comissão de Simplificação Burocrática  
CPDOC – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil  
CRE – Conselho de Reforma do Estado  
I CMEC – Primeira Conferência Municipal de Educação  
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público  
DCMs – Diretrizes Curriculares Municipais  
DRU – Desvinculação de Receitas da União  
EBAP – Escola Brasileira de Administração Pública  
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública  
E-DPI – Departamento de Planejamento e Informação  
E-EI – Departamento de Educação Infantil  
E-EF – Departamento de Ensino Fundamental  
E-ETD – Departamento de Tecnologia e Difusão educacional  
EMFA – Estado-Maior das Forças Armadas  
ERA – Escritório da Reforma Administrativa  
FEF – Fundo de Estabilização Fiscal  
FGV – Fundação Getúlio Vargas  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FNEP – Fundo Nacional de Ensino Primário  
FPE – Fundo de Participação dos Estados  
FPM – Fundo de Participação dos Municípios  
FSE – Fundo Social de Emergência  
Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação  
Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  
Fundepar – Fundação Educacional do Paraná  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICMS – Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação  
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
IES – Instituições de Ensino Superior  
IMAP- Instituto Municipal de Administração Pública de Curitiba  
Ipardes – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPPUC – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba  
 IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano  
 IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores  
 ISS – Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza  
 ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis  
 LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
 LOM – Lei Orgânica Municipal  
 MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino  
 MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado  
 MEC – Ministério da Educação  
 MPCG – Ministério do Planejamento e Coordenação Geral  
 NRE – Núcleo Regional da Educação  
 NRE/BN - Núcleo Regional da Educação Bairro Novo  
 NRE/BQ – Núcleo Regional da Educação Boqueirão  
 NRE/BV – Núcleo Regional da Educação Boa Vista  
 NRE/CIC – Núcleo Regional da Educação Cidade Industrial de Curitiba  
 NRE/CJ – Núcleo Regional da Educação Cajuru  
 NRE/MZ – Núcleo Regional da Educação Matriz  
 NRE/PN - Núcleo Regional da Educação Pinheirinho  
 NRE/PR - Núcleo Regional da Educação Portão  
 NRE/SF - Núcleo Regional da Educação Santa Felicidade  
 ONG – Organização Não Governamental  
 PAR – Plano de Ações Articuladas  
 PCB – Partido Comunista Brasileiro  
 PDC – Partido Democrata Cristão  
 PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação  
 PDS – Partido Democrata Social  
 PDT – Partido Democrático Trabalhista  
 PFL – Partido da Frente Liberal  
 PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
 PMDU – Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano  
 PME – Plano Municipal de Educação  
 PNE – Plano Nacional de Educação  
 PPA – Plano Plurianual  
 PPP – Projeto Político-pedagógico  
 PPS – Partido Popular Socialista  
 PSB – Partido Socialista Brasileiro  
 PSC – Partido Social Cristão  
 PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
 PT – Partido dos Trabalhadores  
 PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
 PV – Partido Verde  
 RIT – Regime Integral de Trabalho  
 RME – Rede Municipal de Ensino  
 SAF – Secretaria da Administração Federal da Presidência da República  
 SASE – Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino  
 SCIELO – Biblioteca Digital Científic Electronic Library On-Line  
 SEDAP – Secretaria de Administração Pública da Presidência da República  
 SEED – Secretaria de Estado da Educação  
 SEP – Semana de Estudos Pedagógicos  
 SGE – Superintendência de Gestão Educacional  
 SICME – Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação  
 SISMEN – Sistema Municipal de Ensino  
 SISMMAC – Sindicato do Magistério Municipal de Curitiba  
 SISMUC – Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Curitiba  
 SMAR – Secretaria Municipal das Administrações Regionais  
 SME – Secretaria Municipal da Educação  
 SUP. EX. – Superintendência Executiva  
 SUS – Sistema Único de Saúde  
 TGA – Teoria Geral da Administração  
 TER-PR - Tribunal Regional Eleitoral do Paraná  
 UEI – Unidade de Educação Integral  
 UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação  
URBS – Companhia de Urbanização de Curitiba



## RESUMO

O presente estudo, denominado “Trajetória da burocracia educacional: recrutamento e recursos de poder” investiga, na esfera da *politic*, quem são os burocratas que ocupam os cargos e funções de livre nomeação na administração pública municipal, em seus diferentes níveis hierárquicos de atuação. A metodologia incluiu dados diretos da administração municipal (Regimento Interno, legislações, organograma, documentos) concomitante à coleta de dados referentes à carreira dos profissionais investigados, especialmente no que tange à trajetória no magistério público municipal. A análise empírica foi balizada pelos pressupostos teóricos da obra de Weber, a qual subsidiou o debate acerca da administração burocrática e do *ethos* que distingue os papéis dos dois atores internos ao aparelho de Estado: o político e o burocrata. Não obstante, os tensionamentos entre estes atores exigiu uma ampliação do quadro teórico, incorporando ao diálogo com Weber (1971, 1986, 1994, 2004, 2013), as obras de Wahrlich (1974, 1983, 1984), Schneider (1994, 1995), Peters (1987), Olivieri (2002, 2007), Moe (1983, 1990), Merton (1970), Martins (1997), Lipsky (1980), Lindblom (1981), Levin (2005), Lane (1993), Graham (1968), Geddes (1990, 1994), Evans (1979, 1993, 1999), Crozier (1964), Bonis e Pacheco (2010), Bendix (1986), Beetham (1988), Abrahamsson (1977), Abrucio e Loureiro (1999) e Aberbach, Putnam e Rockman (1981). Cabe ainda frisar que esta pesquisa tomará a burocracia como fenômeno de poder e a estrutura organizacional da administração pública como espaço de distribuição de poder. Considerando tais pressupostos, a escolha da Secretaria Municipal da Educação de Curitiba como *locus* de investigação se deu por dois motivos: primeiramente pelo vínculo da pesquisadora e, por conseguinte, pelas condições de acesso aos dados e, em segundo lugar, pelo grau de institucionalização de uma secretaria municipal de grande porte. Com relação ao tema, há também pelo menos duas justificativas para sua escolha: a primeira refere-se à ausência de trabalhos nessa área e ao incipiente debate sobre a identidade e a trajetória da burocracia educacional; a segunda diz respeito à relevância da burocracia nas arenas decisórias do poder público, no processo de formulação e implementação das políticas educacionais. Em síntese, a pesquisa permitiu a caracterização de quatro perfis singulares dos servidores que assumem as funções públicas na administração educacional municipal, bem como a identificação dos recursos de poder por eles acessados. Entrementes, trata-se de um trabalho que apenas inicia a reflexão e o levantamento de dados empíricos sobre este objeto — praticamente inexplorado na educação. Nas considerações que fecham o trabalho, procura-se também apontar — ainda que sob a forma de hipóteses — as implicações que os mecanismos de livre nomeação podem exercer nas relações entre políticos e burocratas e nas gramáticas que circundam o aparelho de Estado.

**Palavras-chave:** Política Educacional, Burocracia, Poder, *Politic*, Educação.

## ABSTRACT

The present study, denominated “Educational Bureaucracy Path: recruiting and power resources” investigates, on the politic circle, who are the bureaucrats that occupy posts and functions of free nomination on the city public administration, on its many hierarchical levels of action. The methodology includes direct data from the City administrators (Internal Rules, legislations, Organization Charts, documents) while collecting data that refers to the professional career of the investigated, mainly those regarding the trajectory on the city public career. The empirical analysis was named on the theoretical presupposes of Weber’s work, which subside the debate about bureaucratic administration and the ethos that distinguish the roles of the two State’s Machine internal actors: the politician and the bureaucrat. Nevertheless, the tensions between these two actors demanded a theoretical framework expansion, by incorporating to the dialogue with Weber (1971, 1986, 1994, 2004, 2013), the works of Wahrlich (1974, 1983, 1984), Schneider (1994, 1995), Peters (1987), Olivieri (2002, 2007), Moe (1983, 1990), Merton (1970), Martins (1997), Lipsky (1980), Lindblom (1981), Levin (2005), Lane (1993), Graham (1968), Geddes (1990, 1994), Evans (1979, 1993, 1999), Crozier (1964), Bonis and Pacheco (2010), Bendix (1986), Beetham (1988), Abrahamsson (1977), Abrucio and Loureiro (1999) and Aberbach, Putnam and Rockman (1981). Still suits underline that this research will take bureaucracy as a phenomena of the power and the organizational structure of the public administration as a space to distribute the power. That being said, the choice of Curitiba’s City Office of Education is given by two reasons: firstly for the researcher’s link and thus access conditions to the database and, secondly, for its level of institutionalization as a large-sized City Office. About the theme, there are at least two justifications for choosing the theme/topic/subject addressed in this study: the first refers to the lack of works on the area and to the incipient debate about the educational bureaucracy identity and path; the second one relates to the bureaucracy relevance on operative arenas of the public power when in process of formulating and implementing the educational policies. In summary, the research enabled the characterization of four singular profiles from the servers that assume public roles on the city education administration as well as the identification of the power resources they had accessed. Meanwhile, this is a work that just begins the reflection and the survey of empirical data about the object, almost unexplored on education. On the work’s closing considerations, it aims as well to point out — even in the form of a hypothesis — the implications that the mechanisms of free nomination can exert over politicians and bureaucrats relations and in the grammars that surround the State’s apparatus.

**Key-words:** Educational policy, Bureaucracy, Power, Politic, Education.

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE QUADROS</b> .....	8
<b>LISTA DE TABELAS</b> .....	10
<b>LISTA DE GRÁFICOS</b> .....	11
<b>LISTA DE FIGURAS</b> .....	14
<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS</b> .....	16
<b>RESUMO</b> .....	19
<b>ABSTRACT</b> .....	20
<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	23

### PARTE I

<b>1 CAMINHOS DA PESQUISA: travessias e veredas na aproximação do objeto</b> .....	36
1.1 DO MÉTODO COMO APROXIMAÇÃO DA REALIDADE INVESTIGADA: O PRINCÍPIO DA INCERTEZA .....	37
1.2_ METODOLOGIA: INCURSÕES SOBRE O LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO E A COLETA DE DADOS EMPÍRICOS.....	41
1.2.1 Do levantamento bibliográfico como organização do objeto.....	44
1.2.2 Empiria: da seleção e organização dos dados da realidade .....	55

### PARTE II

<b>2 ESTADO MODERNO DE DIREITO: O MODO SINGULAR DE PRODUÇÃO DAS RELAÇÕES SOCIAIS</b> .....	68
2.1 CONSTITUIÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E O CULTO DA PESSOALIDADE: PATRIMONIALISMO E ESTAMENTO BUROCRÁTICO.....	73
<b>3 BREVE RETOMADA DOS MODELOS TEÓRICOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PATRIMONIALISTA, BUROCRÁTICA E GERENCIAL - NA FORMAÇÃO DA BUROCRACIA ESTATAL</b> .....	81
3.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A DICOTOMIZAÇÃO ENTRE POLÍTICOS E BUROCRATAS.....	113
3.1.1 As vicissitudes da burocracia e da política na ação do poder público.....	128
3.1.2 Burocracia e administração pública educacional: (des)caminhos.....	144
<b>4 SERVIÇO PÚBLICO E BUROCRACIA: ESPECIFICIDADES DE UM ATOR SINGULAR</b> .....	155
4.1 BUROCRACIA, PODER E DOMINAÇÃO: O LUGAR DO BUROCRATA.....	161

### **PARTE III**

<b>5 O PAPEL DO MUNICÍPIO NO PACTO FEDERATIVO: UMA BREVE RETOMADA.....</b>	<b>173</b>
<b>6 CURITIBA: POLÍTICA LOCAL E APARELHO DE ESTADO.....</b>	<b>199</b>
<b>7 MUNICIPALIZAÇÃO ABREVIADA: ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL EM CURITIBA.....</b>	<b>253</b>
7.1 CURITIBA ATUAL: ALGUNS DADOS DA REALIDADE.....	276
<b>8 BUROCRACIA: QUEM SÃO E COMO SE CONSTITUEM O CORPUS ADMINISTRATIVO DA SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO.....</b>	<b>280</b>
8.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EDUCACIONAL: SUJEITOS, POSIÇÕES E RECURSOS DE PODER.....	299
8.1.1 Pluralidade de um ator singular: o burocrata do grupo 1.....	308
8.1.2 Pluralidade de um ator singular: o burocrata do grupo 2.....	319
8.1.3 Pluralidade de um ator singular: o burocrata do grupo 3.....	332
8.1.4 Pluralidade de um ator singular: o burocrata do grupo 4.....	346
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>358</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>374</b>

## APRESENTAÇÃO

A trajetória da burocracia educacional e a ocupação dos cargos de livre nomeação na administração pública tornou-se um tema de grande relevância no cenário político atual, pois o desenho e a execução de parte expressiva das políticas encontram-se nas mãos dos profissionais nomeados para ocupar as funções públicas e os cargos comissionados. Nesse sentido, a educação é uma das áreas de grande importância para a atuação dos governos municipais, senão pelos propósitos universais de formação humana e de materialização desse direito, pelo fato de sua secretaria concentrar a maior parte dos servidores efetivos e dos cargos disponíveis para livre nomeação.

Na administração pública, por conseguinte, os servidores (efetivos ou nomeados) não podem ser aliados da chave explicativa para os êxitos e fracassos dos governos na formulação e implementação de suas políticas. Decorre dessa compreensão, a centralidade de dois atores singulares na dinâmica do Estado: os políticos e os burocratas.

A despeito do cumprimento de papéis distintos nas arenas decisórias, o imbricamento entre estes atores forjará diferentes gramáticas à administração pública, afetando, de um lado, a agenda política e, de outro, a rotina da máquina do Estado. Nasce desse tensionamento, o objeto de estudo da investigação em tela: a trajetória da burocracia pública educacional na esfera do ente federado municipal. Definido o objeto, foi necessário delimitar um recorte para a pesquisa, o qual ficou circunscrito, no âmbito da esfera pública, ao campo da *politic*.

Sob a égide desse cenário, o problema gerado foi materializado na seguinte indagação: quem é o burocrata da administração pública municipal de Curitiba e como ele acessa os cargos de livre nomeação? A problematização deste trabalho desencadeia outras inquietações, como as que seguem: por que estudar a burocracia educacional? Mais especificamente, por que estudar a burocracia

educacional na esfera da *politic*?

Para responder à primeira indagação, é mister resgatar a compatibilidade entre a ordem política republicana e a administração burocrática. Em que pese a presença de gramáticas mais conservadoras na máquina do estado, de dominação tradicional, o modelo burocrático assenta-se em princípios fundamentais do Estado Moderno de Direito – impessoalidade, legalidade e univocidade de procedimentos. Esses princípios devem reger tanto as ações dos servidores públicos quanto a estruturação de suas carreiras, as quais remetem ao núcleo dessa pesquisa, cujo mote tratará do recrutamento destes servidores para os cargos de livre nomeação. Esse é o grande escopo da investigação em tela e justifica-se, como foi abordado no *caput* dessa apresentação, pela relação ímpar da burocracia nas arenas decisórias do aparelho de Estado.

No entanto, ainda que se reconheça a relação intrínseca entre o ciclo de um mandato de governo e a formulação de políticas públicas sob o imperativo da maximização de votos na definição da agenda, é preciso indagar até que ponto se estende a magnitude desse critério sobre todas as políticas públicas. Respondendo a essa questão, Evans (1993) afirma que em alguns setores há um ator que ganha maior centralidade na formulação das políticas, trata-se das burocracias constituídas por princípios universalistas de contratação que legitimam certo insulamento do processo decisório, arrefecendo pressões partidárias.

O burocrata, para atuar na dinâmica interna do Estado, possui seu próprio recurso de poder: a competência técnica. Essa competência coaduna-se às exigências do cargo, fazendo-o atuar pela “ética da convicção”. Diferentemente do burocrata – cuja ascensão ao cargo e possibilidades de avanço na carreira independem dos eleitores – o político ocupa uma posição institucional mais sensível às pressões sociais, pois terá que dar respostas em um curto espaço de tempo, haja vista sua dependência dos eleitores para permanecer no poder. Por conseguinte, sua atuação deve pautar-se por outros princípios, marcados pela “ética da responsabilidade”.

Essa clivagem entre burocratas e políticos, entretanto, nem sempre se põe de modo tão claro na dinâmica do Estado, fazendo emergir da realidade da administração pública um amplo espectro de burocratas e de papéis a serem por eles desempenhados – como os *policymakers*, na definição de Aberbach, Putnam e

Rockman (1981) e os dirigentes públicos, conforme Longo (2007), Bonis e Pacheco (2010). Assim, mais do que uma mudança em sua denominação, essa diversidade de nomenclaturas expressa uma alteração no papel tradicionalmente reservado ao burocrata do alto escalão, imputando-lhe certo grau de responsividade com o político eleito. Não obstante, a realidade também apresenta alterações nos papéis das burocracias de médio e baixo escalão. Neste último é ilustrativa a obra de Lipsky (1980) que trata dos burocratas e de seu poder discricionário.

Esses pressupostos, sobejamente tratados por autores como Aberbach, Putnam, Rockman (1981), Abrucio (1999), Abrahamsson (1977), Brown (1978), Brunson (2006), Crozier (1964), Evans (1979), Foster (1986), Gaetani (2002), Geddes (1994), Lane (1993), Lefort (1979), Lindblom (1981), Lipsky (1980), Moe (1983), Olivieri (2007), Peters (1987), acresce novos atores às arenas decisórias, extrapolando a relação direta entre política pública e política eleitoral.

Concorrem para a formulação das políticas, portanto, dois atores centrais – políticos e burocratas – cujo poder não é estático e dependerá, em algum grau, do nível de institucionalização da administração pública. Nesse sentido, não terá peso menor a trajetória pregressa, o perfil e a posição institucional do burocrata, objeto de investigação dessa pesquisa.

A obra de Weber (1964, 1971, 1974, 1978, 1986, 1989, 1994, 1999), cabe reiterar, subsidiará a construção de hipóteses acerca da realidade que se deseja conhecer, permitindo cotejar o objeto investigado com a empiria. Foi preciso, entretanto, cuidado para não tomar a produção weberiana sob um viés mais prescritivo, pois o tipo-ideal de dominação burocrática, construído por Weber, tinha claros propósitos metodológicos.

Uma vez perfilada a primeira indagação – suscitada no início dessa apresentação – cabe ainda apontar aspectos que façam alusão ao segundo questionamento, ou seja, à opção de se investigar a burocracia educacional na esfera da *politic*.

Comumente, os trabalhos no campo da Política Educacional enfatizam a *policy*, pois tomam a educação como ação do Estado. Nesta pesquisa, a ênfase

recairá sobre a *politic*, pois a educação será investigada como um campo em que pessoas disputam poder<sup>1</sup>.

Ao delimitar a arena da *politic* para investigar a burocracia educacional já projeta-se os objetivos deste estudo, os quais se voltam ao empoderamento do corpo burocrático administrativo a partir dos movimentos engendrados para acessar e ascender aos cargos de maior poder e/ou influência na hierarquia da Secretaria Municipal da Educação.

A disputa pelos cargos da estrutura administrativa educacional é lúdica no campo da *politic*, pois sua conquista cinge o sujeito com poder para destacá-lo da invisibilidade cotidiana e permitir-lhe, potencialmente, tomar parte das decisões e/ou influenciá-las. É também no terreno da *politic* que se suscitam os descompassos entre a política e a administração, entre a “ética da responsabilidade” e a “ética da convicção”. Duas “vocações” em constante conflito, internamente e entre elas, mas com o mesmo propósito: conquistar, manter e ampliar o poder.

Para compreender o modo pelo qual a burocracia se constitui e se empodera foi necessário investigar a trajetória profissional do conjunto de servidores da administração pública educacional de Curitiba. Esses profissionais, na quase totalidade, são servidores concursados para atuarem em escolas e Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) que foram convidados para compor a equipe administrativa da SME, ocupando cargos de livre nomeação nos diferentes níveis de atuação.

A estrutura de cargos e funções da administração municipal educacional divide-se entre cargos efetivos e cargos em comissão, além de funções gratificadas e funções não gratificadas. Os cargos efetivos, como citado no parágrafo anterior, são ocupados por servidores de carreira (profissionais do magistério), mediante aprovação em concurso público. Os cargos em comissão são de livre nomeação e exoneração e podem ser ocupados por servidores de carreira ou de fora do serviço público. As funções gratificadas e não gratificadas também são de livre provimento, mas de prerrogativa do servidor público efetivo. Para esta investigação, os cargos e funções foram categorizados em quatro grupos, conforme segue:

---

<sup>1</sup> Em que pese o fato de que os sujeitos investigados são exatamente aqueles que operam na ação do Estado, com vistas ao atendimento de uma demanda social da envergadura da educação, o recorte estabelecido para esta pesquisa focará, exclusivamente, os movimentos que se produzem no campo da *politic*, ou seja, das disputas pelo poder.



Grupos	Hierarquia administrativa	Nível de atuação	Responsável	Espaço de Atuação	Cargo/função
1	Alto escalão	Auxiliar	Chefes de Núcleo Regional	NRE**	Função Gratificada
2	Alto escalão	Direção Superior	Secretário Municipal	SME***	Cargo Comissionado
		Superintendência	Superintendente de Gestão Educacional; Superintendente Executivo		
		Programática	Diretor de Departamento		
			Coordenador Técnico*		
3	Médio Escalão	Gerencial	Gerente	SME	Função Gratificada
4	Baixo Escalão	Assessoramento	Assistente	SME	Função Gratificada
		Operacional	Chefe de Serviço e equipe de Apoio Operacional		Função Gratificada e Função não gratificada

QUADRO 1 CLASSIFICAÇÃO DOS CARGOS E FUNÇÕES DE LIVRE NOMEAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO DE CURITIBA.

FONTE: Decreto Municipal n.º 1107/2004 - Aprova o Regimento Interno da Secretaria Municipal da Educação.

NOTA: \*O Coordenador Técnico está no mesmo nível de atuação do Diretor de Departamento, mas percebe Função Gratificada. \*\* NRE - Núcleo Regional da Educação. \*\*\* SME - Secretaria Municipal da Educação.

A base empírica utilizada nessa pesquisa incluiu dados diretos da administração municipal (Regimento Interno, legislações, organograma, documentos) e a trajetória funcional detalhada de cada profissional que ocupava algum cargo ou função na administração pública municipal educacional de Curitiba em 2013, totalizando 486 profissionais.

As análises construídas a partir dos dados coletados obedeceram a dois procedimentos distintos: primeiramente foi mapeada a trajetória individual de cada servidor, durante todo o seu tempo de serviço, destacando os espaços em que atuaram e as funções ocupadas em relação ao tempo de permanência e circulação. Após a análise individual, buscou-se uma análise coletiva para definir tendências em cada grupo investigado, as quais, balizadas pelas respectivas atribuições, permitiram inferir os principais recursos de poder da burocracia educacional. Ao

detalhamento desse percurso e dos caminhos construídos para a análise do objeto pesquisado, foi dedicada a primeira parte desse trabalho.

Importa ainda destacar que a caracterização do perfil da burocracia é expressão das disputas engendradas no campo da *politic* e atrela-se à capilaridade deste grupo de influenciar os processos de definição e execução das políticas públicas. A centralidade da burocracia está diretamente imiscuída ao poder que exerce na sociedade moderna. Como afirma Labra:

Em todo o caso, pensar na burocracia como mediação entre o Estado e a sociedade remete ao problema de fundo colocado por WEBER: ao final, o que importa é saber quem controla a burocracia e, se é ela que se controla a si própria, o fundamental é criar mecanismos democrático-representativos, externos a ela, para conter seu poder. (1998, p.39)

Cabe ressaltar, contudo, as dificuldades encontradas para acessar informações acerca da burocracia, apesar da condição da pesquisadora<sup>2</sup> no período desta investigação.

Essa constatação pode justificar a quase ausência de trabalhos nessa área, muito embora a burocracia represente um tópico a que dificilmente se pode escapar na análise da administração do sistema de ensino. Sistema que, consensualmente, tem sido adjetivado de burocrático para designar interpretações bastante polissêmicas acerca de seu funcionamento e, só muito raramente, para referir-se ao tipo de dominação racional-legal substantivada pela obra do sociólogo Max Weber.

A segunda parte do trabalho é composta de três capítulos, cujo intento foi construir um quadro teórico-analítico que permitisse elaborar hipóteses acerca da realidade investigada. Para tanto, foi necessário abordar brevemente as marcas da dominação patrimonial, pelo culto da pessoalidade, na constituição singular do Estado Moderno no Brasil. Na sequência, se descreve a largos passos os modelos teóricos da administração pública – patrimonialista, burocrática e gerencial – enfatizando os papéis desempenhados por políticos e burocratas em suas

---

<sup>2</sup> A dificuldade para acessar informações educacionais em Secretarias Municipais é recorrente em grande parte das pesquisas que tomam este ente federado como campo a ser investigado. Não obstante, apesar das dificuldades para acessar as informações (uma das características peculiares do empoderamento da burocracia), a condição de servidora pública da pesquisadora que, neste período, ocupava um cargo de direção na administração educacional, permitiu acumular dados suficientes para perquirir o objeto de pesquisa.

especificidades e interrelações. Essa parte do trabalho se encerra com a exploração do que há de singular no serviço público e na atuação do burocrata.

É nesse momento que aparece e se desenvolve a ideia do mérito como condição *sine qua non* da existência de administradores profissionais, cuja condição singular de servidores públicos, no aparelho de Estado, exigiu um conjunto de arranjos institucionais que preservam e protegem a burocracia pública. Cabe frisar, que esses profissionais são responsáveis por desempenhar um papel ímpar: a mediação entre o Estado e a sociedade.

Essa mediação, a despeito do papel ideal a ser desempenhado pelo burocrata, não está isenta de uma racionalidade singular marcada de modo indelével por determinações históricas e, não menos importante, por interesses locais e idiossincráticos que se coadunam a uma lógica nem sempre alinhada aos interesses e objetivos republicanos.

Contudo, como há muito tem se designado nos trabalhos de pesquisa que partem da conceptualização de burocracia em sua matriz típico-ideal weberiana, é preciso lembrar que se trata de um modelo “puro” (abstrato) sobre o qual se compara a realidade investigada. Assim, a burocracia como categoria de análise da realidade não deve ser tomada como um conceito unitário inelástico, sob pena de reduzir-se ao estudo aparente, formal e oficial das organizações educativas em detrimento ao movimento de captura do real. Lima (2011) ao tratar da escola como organização educativa toma a burocracia (tipicamente weberiana) como um modelo de dimensões a partir do qual é possível aproximar-se da realidade sem perder seu movimento mais intrínseco.

Nessa perspectiva, este autor faz uso da terminologia *burocracia parcial* para caracterizar a administração pública portuguesa. Se trata de

(...) um modelo administrativo e organizacional que acentuaria o controle burocrático centralizado e tenderia a desprezar outras dimensões mais relacionadas com a racionalização. (...) uma *má* imitação de um modelo pretensamente racional, mas que dele apenas reproduz algumas dimensões; eventualmente, aquelas que são mais congruentes com certos traços histórico-culturais (...). (LIMA, 2011, p. 43)

A considerar que na administração da educação o controle exercido sobre a organização e o funcionamento da escola está legitimamente nas mãos dos

burocratas e no grau de institucionalização do *modus operandi*, qualquer controle sobre o controle burocrático não pode abster-se de conhecer, *a priori*, quem é o burocrata – aquele que opera – e como ele age.

Ainda que pesem as disfunções e contradições atinentes ao papel a ser desempenhado pela burocracia na consolidação dos objetivos institucionais, é preciso fazer menção ao olhar cuidadoso de Abrahamsson quando escreve que “(...) para Weber, é inútil tentar evitar a burocracia, e mesmo para se lutar contra ela a burocracia é necessária.” (1977, p.65)

A Ciência Política também destaca com relevada importância, a área de estudos que se concentra na análise das funções políticas que emergiram do e no aparelho da administração pública. Segundo Bobbio:

O ponto de partida, hoje amplamente conseguido e empiricamente válido, está em que os administradores de profissão participam ativamente na formação das decisões político-administrativas e exercem um controle quase monopólico sobre as tecnologias de organização que regem a execução dessas mesmas decisões. (2010, p. 67)

Nesse ínterim, a segunda parte desse trabalho assevera a importância desta investigação na linha de políticas educacionais, ao tratar da relação intrínseca entre a consolidação do aparelho burocrático de Estado e a assunção dos funcionários públicos profissionais. Como vértice desse aparelho burocrático estatal surge o que Weber denomina de “gabinete”. Não obstante, nem sempre os membros de gabinete serão recrutados entre os burocratas de maior competência técnica, ao contrário, observa-se uma prevalência de critérios que se pautam pela lealdade pessoal e pelas relações privadas de convívio social ou, como destaca Olivieri, pela “rede social”, definida pela autora como:

(...) o conjunto das relações estabelecidas com base em vínculos de afinidade pessoal, identidade intelectual e convivência profissional. Esses vínculos são distintos, mas não são excludentes, ou seja, relações de amizade podem sobrepor-se às relações baseadas na convivência profissional ou na colaboração acadêmica.” (2007: 151)

A despeito dos critérios que concretamente definem a escolha dos profissionais que compõem a burocracia educacional na SME investigada, não é de pouca importância ressaltar sua indispensável competência técnica, capacidade esta já acentuada por Maquiavel:

Não é de pouca importância para um príncipe a eleição de seus ministros, os quais são bons ou ruins segundo a sensatez do soberano. E a primeira ilação que se pode fazer acerca da mente de um senhor é observar os homens que o circundam: quando estes são capazes e fiéis, pode-se considera-lo um homem sábio, porque soube reconhecer suas capacidades e sabe mantê-los fiéis; porém, se seus homens não tiverem tais qualidades, pode-se fazer um mau juízo do príncipe, pois o primeiro erro cometido consiste nessa má eleição. (2010, p. 126)

Se a competência técnica e a impessoalidade são características marcantes da dominação racional, as relações tecidas entre políticos e administradores impõem outras “qualidades” a estes profissionais, especialmente em períodos de transição, como retrata Levin em sua experiência como ministro, no Canadá:

For several reasons, being in opposition is terrible preparation for being in government. Governments almost inevitably take office with a low level of regard for the civil service because they have just spent years in opposition criticizing almost everything it does. After years of seeing the civil service as delivering wrongheaded policies badly, it is hard for politicians to shift suddenly to see them as effective managers of one's own priorities. Moreover, oppositions have very little access to the civil service and so often see civil servants, especially the senior ones, as being closely aligned with their opponents. A new minister comes from years of watching the deputy minister working closely with the former minister. This does not build immediate trust. In 1988, when the Conservatives replaced the NDP (I was then a senior official in Education), our new minister seemed convinced that most of the senior officials in the Department had close personal and political links with the NDP. Political staff who arrive with a new government naturally share this distrust. Because they are often the people with the strongest influence on ministers, they tend to deepen the divide. At best, it can take months for ministers and their senior officials to develop the kind of close working relationship that is necessary for effective government. Sometimes desired level of trust never develops. Yet it is hard to see how it could be otherwise. (2005, pp. 43-44)<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> [Por diversos motivos, fazer parte da oposição é sempre uma preparação terrível para se assumir o poder. É quase inevitável que os governos assumam o poder trazendo na bagagem a falta de consideração pelo funcionalismo público, pois acabaram de passar anos criticando quase tudo o que era feito. Após anos achando que o funcionalismo público estava implantando políticas mal elaboradas com ineficácia, fica difícil para os políticos mudar de repente e os considerar administradores capazes das suas próprias prioridades. Ademais, a oposição tem pouquíssimo acesso ao funcionalismo público e, muitas vezes, os considera, especialmente aqueles com mais tempo de serviço, como aliados dos seus oponentes. Um novo ministro já passou anos observando um vice ministro trabalhando lado a lado com o antigo ministro. Isso não ajuda para que se estabeleça um relacionamento de confiança imediata. Em 1988, quando o Partido Conservador substituiu o Novo Partido Democrático [NPD] (na época eu era um alto executivo do Ministério da Educação), o nosso novo ministro parecia estar convencido de que a maioria dos altos executivos do Ministério tinham um relacionamento pessoal e político com o NPD. O pessoal de confiança que chegou junto com o novo governo naturalmente compartilhava essa desconfiança, e por geralmente serem as pessoas com o maior grau de influência sobre os ministros, tendem a criar um maior distanciamento. Na melhor das situações, pode levar meses para que os ministros e seus altos executivos desenvolvam o tipo de relacionamento de trabalho que é necessário em um governo eficaz, sendo que algumas vezes, o nível de confiança desejado não é nunca alcançado. E fica difícil imaginar como poderia ser diferente. (2005, p. 43-44) – Tradução nossa]

A experiência de Levin (2005) projeta um aspecto raramente tratado pelo modelo burocrático que concentra seus estudos nas “versões oficiais da realidade” – a estrutura informal da organização. Estrutura esta que “não se encontra descrita nos estatutos e que raramente aparece nos jornais” (BERGER, 1983, p. 43)

Além do peso das relações e estruturas informais na definição e execução das decisões há também um outro aspecto indispensável na compreensão da burocracia: trata-se de uma “racionalidade retórica” utilizada a *posteriori* para justificar e legitimar as decisões.

Embora palavras como planejamento, organização, direção e controle evoquem imagens de que a administração seja reflexiva, racional e sistemática, há pesquisadores que gastaram um bom tempo observando gerentes em ação, e que chegaram à conclusão de que, na realidade, a administração é mais refletida do que reflexiva, mais emoção do que racionalidade e mais caótica do que sistemática. (HAMPTON, 1983, p.8)

Richard Brown (1978) também expõe as fissuras desse modelo tecnocrático de racionalidade burocrática quando o mesmo é utilizado de modo cristalizado para compreender a realidade.

(...) rationality, rather than being the guiding rule of organizational life, turns out to be an achievement – a symbolic product that is constructed through actions that in themselves are no rational. We could even say that the dichotomy between rationality and nonrationality is itself ultimately unfounded, emerging mainly from the legitimacy in our culture of ‘rational’, and the illegitimacy of ‘nonrational’ conduct. (p.370)<sup>4</sup>

A despeito da racionalidade tão marcada no tipo ideal de burocracia construído por Weber, há constrangimentos indelévels que se abatem sobre o estudo da burocracia no âmbito da administração da educação pública municipal. A primeira delas é que a ação dos sujeitos (burocratas) não é um mero reflexo das decisões tomadas pelos políticos planejadores da educação e, por isso, “não podem deixar de ser confrontados com as práticas dos atores, com as estratégias levadas a cabo por grupos e subgrupos nas organizações, com o mundo não oficial da

---

<sup>4</sup> [ (...) a razão, ao invés de ser a regra norteadora da vida organizacional, se transforma em realização – um produto simbólico construído por meio de ações que, por si só, são irracionais. Poderíamos até mesmo afirmar que a dicotomia existente entre razão e irracionalidade em si é, no final das contas, infundada, emergindo principalmente da legitimidade da nossa cultura que se baseia no “racional”, e nas ilegitimidades do comportamento “irracional”. (p.370) – Tradução nossa]

organização que (...) pode existir e existirá certamente em muitas áreas do seu funcionamento cotidiano, real.” (LIMA, 2011, p.46)

Esse conjunto de considerações acerca da burocracia ainda remete à necessária análise de duas potenciais conformações deste corpo administrativo: a politização e o insulamento burocrático.

A burocracia patrimonialista é influenciada pela política partidária e é, por este motivo, ineficiente. No extremo oposto está a burocracia insulada em relação ao Congresso, aos partidos políticos e à sociedade e que, devido a esse isolamento, caracteriza-se pelo comprometimento com a racionalidade técnica e com a eficiência administrativa. Essa dicotomia supõe uma separação estanque entre política e burocracia e impede a compreensão da influência legítima da política na burocracia, bem como do papel dos dirigentes políticos.<sup>5</sup> (OLIVIERI, 2007:152)

Entretanto, tal postura não desprezará a realização histórico-concreta do modelo burocrático de administração, atravessado, muitas vezes, por formas contemporâneas de dominação tradicional. Autores como Nunes (1958, 1992, 1996), Abrucio e Loureiro (1999) sublinham, em suas obras, a troca de cargos na administração por apoio no Congresso, como condição para governar.

Por fim, a terceira e última parte desse trabalho foi dedicada ao município investigado. Resgata-se, inicialmente, o papel do município no pacto federativo, ancorando as discussões nos conceitos de descentralização e municipalização e em suas implicações para a administração pública deste ente federado. Do mesmo modo, aborda-se, com mais cuidado, o movimento dos pleitos majoritários do poder executivo na cidade – desde a constituição da rede municipal de ensino (década de 1960) até a última eleição (2012) – com o intuito de buscar regularidades entre o movimento político e a administração pública educacional.

Na sequência, o tratamento e análise dos dados são pormenorizados e intentam explicitar quem são e como se constituem o *corpus* administrativo da Secretaria Municipal da Educação (SME) de Curitiba. A pesquisa permitiu a caracterização de quatro perfis singulares dos servidores que assumem as funções públicas na administração educacional municipal, bem como a inferência acerca dos recursos de poder por eles acessados. Conhecer a burocracia em sua diversidade

---

<sup>5</sup> Cecília Olivieri (2002) faz um mapeamento, em seu trabalho, acerca das obras mais clássicas que tomam dicotomicamente as relações entre burocracia e política. Dentre estes trabalhos a autora destaca Maria do Carmo Campello de Souza (1976); Luciano Martins (1985), Bárbara Geddes (1990) e Edson Nunes (1999).

empírica ajuda na condução de um dos principais desafios do Estado Moderno, qual seja, o controle a ser exercido pelos políticos sobre a burocracia, pois segundo Przeworski (1996) é inevitável a delegação de responsabilidades dos primeiros aos segundos.

Ademais, os recursos de poder da burocracia estatal derivam, principalmente, da concentração da informação e de sua competência organizacional, cuja ausência de controle pode levar à usurpação das funções políticas pelos administradores, ameaçando o Estado democrático. Numa democracia representativa, a legitimidade para formular os programas políticos está posta nos políticos eleitos.

Entretanto, urge esclarecer que a solução para esse problema não está na total despolitização da burocracia, como se esta devesse responder apenas às normas previamente estabelecidas. A burocracia também deve ser responsável frente aos cidadãos, cabendo aos políticos a regulação necessária entre as decisões burocráticas e os interesses por eles representados, controlando as ações dos burocratas.

Corroboram com esse pressuposto as pesquisas que têm demonstrado o acento na atuação da burocracia nos processos decisórios, especialmente se se considerar a natureza do cargo ocupado, como aquele denominado nesta pesquisa de dirigente público. No entanto, como foi possível inferir nessa investigação, também não terá peso menor nesse cenário a ocupação de funções mais cotidianas e rotineiras voltadas para a gestão dos próprios órgãos.

Entrementes, trata-se de um trabalho que apenas inicia a reflexão e o levantamento de dados empíricos sobre este objeto – praticamente inexplorado na educação. Nas considerações que fecham o trabalho, procura-se também apontar — ainda que sob a forma de hipóteses — as implicações que os mecanismos de livre nomeação podem exercer nas relações entre políticos e burocratas e nas gramáticas que circundam o aparelho de Estado, pois como defendia Weber, toda a atividade que envolve o Estado é marcada pela luta para conquistar o poder.





## 1 CAMINHOS DA PESQUISA: travessias e veredas na aproximação do objeto

As condições de aproximação e apreensão do objeto investigado exigem sempre uma tomada de decisão acerca dos aspectos a serem contemplados para estudo em detrimento daqueles que serão excluídos pelos mais diversos motivos. Do mesmo modo, é iniludível o fato de que o recorte estabelecido para a pesquisa limitará a compreensão do objeto, pois não é possível perquirir todas as condições que o definem.

O que se quer afirmar é que a tentativa de apreensão da realidade sob um determinado aspecto recortado para investigação permite, de um lado, a elaboração de um conhecimento mais preciso e, de outro, a incerteza sempre pujante da realidade que nos escapa.

Destarte, o percurso inicialmente projetado para esta pesquisa exigiu, no confronto com o recorte da realidade investigada, a busca de novos aportes teóricos capazes de perscrutar o objeto de estudo sem tomá-lo como uma verdade construída *a priori*. Esse movimento de tomar a teoria como hipótese (Brandão, 2010, p. 95) resgata sua capacidade explicativa sem tornar despiciente as respostas oriundas do confronto com a realidade empírica.

Não obstante, o rigor científico necessário para atravessar as veredas que se impõem entre o investigador e o objeto investigado exige, segundo Brandão, tempo e esforço, além da clareza de que os materiais de pesquisa não são dados, mas construídos. Esta autora ainda destaca duas fragilidades recorrentes nas pesquisas: a aceleração inadequada na delimitação do objeto e na análise e interpretação dos resultados. (BRANDÃO, 2010, p. 33-35)

O iniludível inacabamento do objeto de investigação em tela – que trata do movimento do corpo burocrático educacional no campo da *politic* para acessar, manter e ampliar o poder – foi uma constante durante todo o período de pesquisa, sendo que a possibilidade de investigá-lo só foi possível pela condição singular da

pesquisadora que, neste período, atuava profissionalmente na gestão da secretaria municipal de educação.

A esse respeito cabe destacar uma das hipóteses suscitadas durante o levantamento bibliográfico acerca do objeto investigado e da incipiente produção acadêmica nesta área, no campo educacional. O percurso investigativo demonstrou a imensa dificuldade e os obstáculos que constituíam entraves no processo de coleta de dados. A exceção, neste caso, se deu pelo cargo ocupado pela pesquisadora nesse período, conforme relatado anteriormente.

Por fim, em decorrência do tema e da quase ausência de trabalhos correlatos na área educacional, foi indispensável a busca de diálogos mais constantes com outras áreas, em especial a sociologia e a ciência política.

## 1.1 DO MÉTODO COMO APROXIMAÇÃO DA REALIDADE INVESTIGADA: O PRINCÍPIO DA INCERTEZA

Método é o movimento do pensamento em direção ao objeto que se deseja conhecer, diferenciando a atividade científica de outros propósitos ou interesses; entretanto, este não é um movimento neutro e, por isso, está cingido pelo posicionamento epistemológico do pesquisador. Não obstante, o “mergulho” teórico (BRANDÃO, 2010, p. 58) não pode constituir-se numa clivagem entre o método e o objeto. É preciso reiterar que a realidade não pode ser explicada *a priori* e que a teoria nos ajuda a levantar hipóteses que podem [ou não] ser confirmadas. Desse modo, Cano é assertivo ao declarar que “(...) métodos seriam estratégias de produção de conhecimento científico, incluindo a geração e a validação de teorias”. (2010, p.107)

Para apreender a realidade – ou o recorte que dela se deseja – é necessário lançar mão de algumas formas padronizadas de coleta e análise de dados, sob pena de, ao não fazê-lo, perder ou afastar-se da objetividade necessária a qualquer trabalho científico. Porém, isso não significa que o planejamento inicial proposto para investigação permaneça inalterado, pois muitos dos materiais necessários à coleta de dados são construídos no confronto com a própria realidade investigada.

Considerando tais pressupostos, este trabalho fez uso de técnicas quantitativas para mensurar de forma precisa os dados coletados na busca de

regularidades que permitam atestar a frequência com que determinado fenômeno ocorre. Tal frequência (ou a ausência dela), por outro lado, pode dar tradutibilidade aos sentidos que fundamentam as regras e o modelo de organização da estrutura burocrática da RME, bem como os movimentos no processo de ocupação de cargos: os quais explicitam as relações de poder e a correlação de forças ali em disputa.

Assim, os dados empíricos estão longe de expressar uma realidade neutra e mais homogênea. Ao contrário, não é despiciente proceder a análises que revelem, por meio dos dados mais quantitativos, regularidades que sintetizam discussões, disputas, negociações e consensos possíveis em determinado campo, num determinado momento histórico.

Não haverá, portanto, nesta pesquisa, uma opção unilateral entre técnicas quantitativas ou qualitativas, mas sim a seleção de instrumentos que melhor ajudem a compreender a realidade investigada. Portanto, a mensuração estará ancorada em uma hipótese explicativa da realidade para não reduzir-se ao já denominado “empiricismo” ou no seu oposto, “relativismo absoluto”, pois ambos podem afastar-se da noção de ciência aqui compreendida.

Ampliando a discussão em torno do método, cabe destacar as reflexões suscitadas por Ignácio Cano (2012) acerca da metodologia no ensino de Ciências Sociais no Brasil. Este autor tece considerações significativas sobre a polarização construída entre a pesquisa clássica (considerada mais erudita) e a pesquisa empírica. Ao retomar a trajetória das grandes Ciências, Cano chega a dois grandes paradigmas da ciência social: a Compreensão (*Verstehen*) e a Explicação (*Erklären*).

Enquanto a Explicação visava à identificação de leis do comportamento humano e à determinação das causas da conduta e, nesse sentido, era paralela às ciências da natureza e condizente com os postulados do positivismo<sup>6</sup>, a *Verstehen* procurava encontrar o *sentido* da ação social. A noção de sentido poderia ser traduzida como o *significado* que os atores sociais atribuem à sua própria conduta, aproximando-se assim do conceito de “motivo”. (2012, p.97)

Segundo Cano (2012), Max Weber, um dos teóricos basilares desta investigação, é responsável direto pela Sociologia da *Verstehen*. Não obstante, não

---

<sup>6</sup> Para Ignácio CANO (2012) “O positivismo, do ponto de vista metodológico, pode ser resumido em três princípios: a) o monismo metodológico, isto é, a crença num único método para todas as ciências, seja qual for o objeto de cada uma delas; b) a aplicação do método das ciências naturais, baseado na matemática, às ciências sociais; e c) a busca de leis e de explicações causais como objetivos centrais de qualquer ciência.” (p.96)

nega a necessária busca de leis – embora as coloque numa dimensão de subsunção ao modo pelo qual os sujeitos constroem o “sentido” que dão às suas ações. É o próprio Max Weber (1979), na sua obra “A objetividade do conhecimento nas Ciências Sociais” quem diferencia o peso das leis mais gerais para as ciências da natureza e seu papel, inversamente proporcional, mas não ausente, para o mundo social. Sobre este fato, Ignácio Cano conclui que “a verdadeira ciência social deve partilhar o caminho da Explicação com as outras ciências, mas deve também se aventurar num percurso solitário em busca da Compreensão (*Verstehen*).” (2012, p.100)

A conduta, sobre a qual se busca apreender o sentido – elemento explicativo que permite compreender o mundo social (ou o recorte que dele se fez para ser investigado) – deve ser balizada, segundo Cano (2012) “em função dos valores em que ela se inscreve”.

Nessa perspectiva, conhecer a dinâmica do objeto de estudo – sem, contudo prescindir do necessário distanciamento para não naturalizá-lo – é condição precípua para uma compreensão de maior totalidade do objeto – o que não significa compreender tudo. É salutar, neste ponto, situar o sujeito investigador desta pesquisa: pelo seu envolvimento e distanciamento do objeto investigado.

A pesquisadora atua há mais de vinte anos na SME que será objeto desta investigação, como já foi mencionado anteriormente. Entretanto, esse percurso profissional sempre ficou circunscrito ao espaço escolar – nas funções de docência e gestão pedagógica. Desse modo, a construção do olhar da pesquisadora acerca da burocracia educacional e das disputas ensejadas na administração central e regional da respectiva RME, sempre foi um olhar exógeno. Não obstante, no decurso desta pesquisa a autora passou a atuar diretamente na estrutura central da SME, constituindo-se, ela mesma, em objeto de investigação.

Tal inserção, sem dúvida, condiciona o olhar acerca de algumas facetas da pesquisa. Entretanto, cabe ressaltar que esta inserção na estrutura central da SME causou mais “estranhamento” do que “adaptação” acerca do objeto investigado. Tratava-se de um espaço desconhecido profissionalmente em sua rotina e dinâmica específica.

Do mesmo modo, a construção dos fundamentos teóricos necessários para olhar o objeto – sem, no entanto, tomá-lo como uma verdade construída *a priori* – já

estavam mais sistematizados, permitindo afastar minimamente qualquer marca de neutralidade e/ou naturalidade na apreensão desta dinâmica específica. Ademais, o acesso aos dados da investigação só foi possível pela função que a autora passou a ocupar naquele momento histórico. Nessa inserção, segundo Cano (2012) “(...) os valores são transformados de um elemento de risco para o cientista, na medida em que podem enviesar o seu afazer profissional, em uma ferramenta essencial para a compreensão do seu objeto.” (p.100)

Urge, porém, reiterar que tal procedimento não exclui a objetividade necessária no tratamento do problema de pesquisa. Isso significa que, conhecer internamente a dinâmica do objeto a ser investigado permite ao pesquisador eleger com mais propriedade o recorte sobre o qual se debruçará; no entanto, o método e o percurso metodológico para apreensão do objeto investigado exigirão, sempre, um afastamento da realidade imediata (no caso desta pesquisa, de seus valores políticos, culturais e históricos) e uma vinculação a princípios universais que caracterizam um trabalho científico. Como afirma Cano (2012)

(...) a escolha das técnicas a serem empregadas deve depender, em princípio, do tema da pesquisa e do contexto em que ela acontecerá, e não da biografia ou das inclinações do pesquisador. Nem todas as técnicas são adequadas para todos os projetos de pesquisa. É preciso conhecer as fortalezas e fraquezas de cada uma. (2002, p.108)

Essa capacidade será adquirida por meio da construção do *habitus* científico, conceito empregado por Bourdieu que o descrevia como:

(...) um sistema de disposições duráveis e transponíveis que, integrando todas as experiências passadas, funciona a cada momento como uma matriz de percepções, de apreciações e de ações – e torna possível a realização de tarefas infinitamente diferenciadas, graças às transferências analógicas de esquemas (...). (1983, p.65)

O *habitus* instrumentaliza o investigador a ponto de nele desenvolver um “faro intelectual”, expressão utilizada por Brandão (2010) para caracterizar esse acúmulo de experiência alcançada com o tempo e com o rigor no tratamento das pesquisas. Nessa perspectiva, Gatti reforça estes princípios ao afirmar que:

A densidade está associada aos modos de conceber os problemas investigativos, aos modos de observar, coletar, registrar dados, que permitem criar novas explanações, compreensões, inferências fundadas. Também depende do domínio do campo pelo investigador e de suas experiências na lida de pesquisa, dos seus interlocutores e interlocuções,

de sua criatividade embasada em bons argumentos, com o suporte de fatos. (2012, p. 27)

Os destaques abordados até aqui para descrever alguns cuidados que se fizeram constantes nesse percurso de apreensão da realidade investigada movimentaram-se entre a necessária solidez teórico-conceitual e metodológica e a permanente desconfiança e incerteza de sua capacidade explicativa. Acredita-se que esta postura poderá arrefecer alguns problemas que circundam e fragilizam as pesquisas em educação, dentre elas, a tendência a autoconfirmação das hipóteses iniciais e a inabilidade para tratar das questões emergentes da realidade que não estavam previstas inicialmente no projeto de pesquisa. (BRANDÃO, 2010)

## 1.2 METODOLOGIA: INCURSÕES SOBRE O LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO E A COLETA DE DADOS EMPÍRICOS

O levantamento bibliográfico e a seleção e coleta de dados não são procedimentos naturais a serem aplicados a partir de uma prescrição genérica encontrada em manuais de metodologia científica. A opção pela busca dos dados e pela forma de obtê-los e tratá-los revela uma concepção acerca da natureza do problema investigado, bem como a perspectiva ou o recorte sobre o qual o problema foi construído.

Desse modo, um único problema de pesquisa pode exigir diferentes estratégias e procedimentos de coleta de dados para desvelar aspectos significativos da realidade investigada. Por isso, a opção pelo desenho metodológico da pesquisa não é exclusiva do pesquisador, mas nasce do confronto estabelecido entre a concepção acerca da natureza do problema, o conhecimento metodológico do pesquisador, a acessibilidade aos dados da realidade e a capacidade explicativa do dado frente à realidade investigada. Considerando tais pressupostos Gatti (2012) afirma que:

Nessa perspectiva é que se busca a superação da dicotomização irreconciliável entre abordagens qualitativas X quantitativas, por um olhar mais amplo, que implica a conjugação de fontes variadas de informação sob uma determinada perspectiva epistêmica. Também se propugna a superação do preconceito: tudo o que vem a partir das abordagens “qualitativas” é bom; o que vem de abordagens “quantitativas” é mau. A dicotomia, quantitativo-qualitativo, como julgamento de valor científico, não se sustenta, o que não significa negar que as perspectivas metodológicas em cada caso são diferentes nas características, métodos e propósitos. Porém, as exigências de validade e consistência interna e externa valem para as duas formas de abordagem. (2012, p.29)

A exigência do rigor metodológico, independente da abordagem ou de sua conjugação, é uma forma de assegurar a validade científica da investigação, pois o seu resultado será sempre uma tradução, construída sob certas condições e sob um olhar determinado acerca da realidade em si.

Estamos, ao voltar para a empiria, em qualquer postura epistêmica, observando partes e abordando partes do real, recortes, portando pré-conceitos que precisam ser conscientizados. Isto também se aplica ao uso de números e às categorias dos estudos de análise de conteúdo e outras análises dos modelos qualitativos. O que se procura ao criar uma tradução numérica ou categorial de fatos, eventos, fenômenos, é que esta tradução tenha algum grau de plausibilidade ou de validade de interpretação, no confronto com a dinâmica observável dos fenômenos. (GATTI, 2012, p.30)

Reiterando o debate trazido por Gatti (2012), é fundamental, também, não se esquecer dos limites inerentes aos dados e aos instrumentos que permitiram coletá-los e tratá-los. Desse modo, é preciso uma sólida fundamentação teórica capaz de “enxergar” para além da aparência dos dados e construir explicações consistentes e que traduzam, com razoabilidade, o fragmento da realidade investigada no confronto com os dados coletados.

Nesse contexto, cotejado pelo objetivo desta investigação, é *mister* aprofundar teoricamente algumas questões relativas aos conceitos e às inter-relações entre Estado, Sociedade, Política, Poder e Burocracia, a partir dos quais se construiu um quadro de referências que balizou os procedimentos metodológicos de coleta de dados e sua consequente análise.

Outro aspecto indispensável nesta pesquisa é o trabalho com o paradigma indiciário, ou seja, com o que não está escrito, verbalizado, e que só se percebe, se apropria, na empiria. Se trata do Método Sintomal, conforme proposto por Althusser (1980), em que o investigador deve ser capaz de captar o que não está dito/escrito, mas é sintomático. Neste caso, a ausência é tão importante quanto o que se faz explicitamente presente.

Além da análise cuidadosa das presenças/ausências, quando se trata de uma pesquisa que se dirige ao corpo burocrático da administração educacional no campo da *politic*, é necessário um posicionamento teórico que considere as contradições e as aparentes incoerências no suprimento destes cargos, num movimento análogo ao que Muller e Surel constroem quando tratam da *policy*:



O analista deve, portanto, manter-se à distância entre duas posições extremas que constituem dois impasses para a compreensão da ação pública. O primeiro consiste em considerar que somente se está na presença de uma política pública a partir do momento em que as ações e as decisões estudadas formam um todo coerente, o que não acontece jamais. O segundo impasse teórico e metodológico consiste em negar qualquer racionalidade da ação pública, em vista das múltiplas incoerências que ela manifesta. Para sair dessa dificuldade, o trabalho de análise deve esforçar-se para colocar à luz as *lógicas de ação* e em ação as *lógicas de sentido* no processo de elaboração e de implementação das políticas. (2002, p. 18)

Portanto, o caminho metodológico não deve tentar explicar, *a priori*, a realidade; mas, ao contrário, capturá-la – ainda que sincreticamente num primeiro momento – em sua totalidade possível (aparências, ausências, contradições), concomitante ao jogo dos fundamentos teóricos pertinentes que poderão explicitar os nexos explicativos do recorte da realidade investigada.

Nesse íterim, é indispensável, como declarava Bourdieu, não confundir rigor com rigidez, bem como compreender que:

(...) a construção do objecto – pelo menos na minha experiência de investigador – não é uma coisa que se produza de uma assentada, por uma espécie de acto teórico inaugural, e o programa de observações ou de análises por meio do qual a operação se efectua não é um plano que se desenhe antecipadamente, à maneira de um engenheiro: é um trabalho de grande fôlego, que se realiza pouco a pouco, por retoques sucessivos, por toda uma série de correcções, de emendas, sugeridos por o que se chama o ofício, quer dizer, esse conjunto de princípios práticos que orientam as opções ao mesmo tempo minúsculas e decisivas. (2010, p.27)

Os pormenores, aparentemente secundários, nessa perspectiva, podem ter uma incidência significativa sobre todo o processo de construção do objeto investigado, em sua capacidade analítica. Por isso, não é menos importante o cuidado em explicitar o uso que se faz de conceitos e expressões numa pesquisa. Gatti afirma que:

(...) as expressões carregam significados cuja consciência e escolha de emprego de outra expressão a partir dela representaria um passo na superação da alienação (ou cooptação) com que expressamos, pela linguagem, nosso pensamento. Um certo grau de superação do senso comum é necessário quando se trata de pesquisa. (2012, p.16)

Não é, pois, desprezível a observância que vários estudos, acerca da pesquisa em educação, aludem quanto à seleção e explicitação dos significados referentes aos verbetes mais utilizados e, por vezes, mais polissêmicos nas pesquisas realizadas na área da educação.

Considerando tal prescrição, buscou-se explicitar os principais conceitos – de uso recorrente – para esta pesquisa e que podem, sob algum aspecto, apresentar concepções nebulosas que gerem dúvidas a uma interpretação inequívoca.

Conforme colocado inicialmente, a presente pesquisa insere-se no campo da Política Educacional e tem como foco os sujeitos da administração educacional enquanto corpo burocrático que se movimenta no espaço da *politic*. Assim, a considerar a polissemia de acepções que tem designado o conceito de administração e gestão<sup>7</sup> cabe, inicialmente, esclarecer que não haverá distinção na adoção destes verbetes para o uso desta pesquisa.

Ainda com a preocupação de clarificar a abrangência e o conceito de expressões muito utilizadas neste trabalho é salutar delimitar e diferenciar os termos “Educativo” e “Escolar”. Para este trabalho, o verbete “Educação” refere-se à prática social que permeia a sociedade como um todo e “Escolar” refere-se às práticas educativas que acontecem num espaço determinado: a escola. Não obstante, ao delimitar os espaços de investigação atinente a cada verbete, não se está excluindo as relações e permeabilidades entre eles.

### 1.2.1 Do levantamento bibliográfico como organização do objeto

Ao iniciar este capítulo, intentou-se tratar do método como expressão de organização do pensamento em direção a uma aproximação mais radical do objeto a ser conhecido. Nesse percurso, o estudo do que já se produziu é condição *sine qua non* para se construir uma perspectiva de conjunto do processo de formação do conhecimento na área investigada.

Um levantamento preliminar acerca da produção em Política Educacional, com foco na administração, destaca quatro obras cujo intuito foi realizar um amplo levantamento bibliográfico e divulgar informações sobre a produção de pesquisa na área. Estas obras condensam um grande esforço de síntese que permite aos novos pesquisadores balizarem seus projetos, no que se refere ao “estado da arte” – de

---

<sup>7</sup> Mesmo considerando a diferenciação que alguns autores estabelecem entre os verbetes “administração” e “gestão” acentuando, respectivamente, um caráter pretensamente mais técnico ao primeiro e mais político ao segundo, para esta pesquisa, ambos serão tratados como um processo administrativo - e, portanto, de dominação - que não se descola de sua natureza política e dirige-se a um *locus* específico, historicamente situado, em que a correlação de forças entre os diferentes sujeitos envolvidos com a prática educativa forjam a racionalidade por meio da qual se define a direção, a organização e os processos de execução do fazer educativo em suas distintas instâncias.

um ponto de partida mais qualificado. São elas: a obra de Wittmann e Gracindo (2001) “O Estado da arte em Política e Gestão da Educação no Brasil: 1991 a 1997”; a obra de Souza e Faria (2005) “Política, gestão e financiamento de sistemas municipais públicos de educação no Brasil: bibliografia analítica (1996 – 2002)”; o trabalho de Souza (2006) “Os caminhos da produção científica sobre gestão escolar no Brasil.” e a produção de Castro e Werle (2009) “Temáticas privilegiadas em periódicos nacionais: uma análise das publicações na área de administração da educação (1982-2000)”.

As quatro obras abarcam, no conjunto, as temáticas da administração, da política e da gestão educacional, num período de 20 anos, demarcados de 1982 a 2002. Contudo, é necessário ressaltar que estes trabalhos não representam uma continuidade entre si, tampouco adotam os mesmos critérios para seleção e organização do estado da arte.

Ao olhar para estes trabalhos, buscou-se localizar bibliografias e pesquisas que tratassem, mais amiúde, da burocracia educacional. No entanto, considerando a escassez de produções diretamente atreladas a este tema, realizou-se uma análise mais pormenorizada dos trabalhos que abordavam temáticas inerentes à política educacional no âmbito da administração e gestão educacional. Na obra de Castro e Werle (2009) “Temáticas privilegiadas em periódicos nacionais: uma análise das publicações na área de administração da educação (1982-2000).” buscou-se pincelar, entre a seleção bibliográfica de periódicos nacionais disponibilizada, aquelas que tratassem, em algum aspecto, da burocracia na gestão educacional.

Desse modo, das 59 palavras-chaves categorizadas pelos autores, fez-se a seleção de sete que estavam mais imbricadas ao tema investigado. Foram elas: administração de sistemas educacionais, administração pública, burocratização administrativa, planejamento educacional, poder, política educacional, Estado, sociedade e educação. A partir destas categorias foi possível selecionar vinte e dois trabalhos, dentre os quais a maior parte tratava da administração educacional sob o crivo de outros recortes: parcerias público x privado, teorias da administração, participação, descentralização, dentre outros temas relativos a políticas de âmbito local.

Os assuntos mais frequentes no recorte estabelecido foram: a educação popular, a avaliação da educação e a administração do ensino superior. Cabe ainda

destacar que não foi localizado nenhum trabalho que tomasse a burocracia educacional como cerne de investigação. Apenas três trabalhos faziam menção ao tema, tangenciando-o especificamente no que se refere à disfunção da burocracia, ou seja, aos aspectos concernentes à burocratização do ensino e da educação. Não é demais lembrar que Castro e Werle (2009) só selecionaram as temáticas que apresentavam, no período, uma produção superior a vinte trabalhos. Assim, dada a incipiente produção acerca da burocracia educacional no campo da política educacional, qualquer produção atinente a este tema estaria fora dos critérios utilizados pelos autores.

No artigo de Souza (2006), “Os caminhos da produção científica sobre gestão escolar no Brasil”, há uma seleção bibliográfica da pesquisa brasileira sobre gestão escolar – dissertações e teses – a partir dos dados disponibilizados, no período de 1981 a 2001, no banco da CAPES, da ANPEd e de um projeto específico da PUC-SP.

Neste trabalho, das cento e oitenta e três teses e dissertações sobre Gestão Escolar, identificadas por Souza (2006), há algumas temáticas que preponderam e outras que se encontram num processo de arrefecimento. Segundo o autor os (...) registros temáticos mostram que a Gestão Democrática responde por mais de 31% dos trabalhos na área, seguida do tema Direção Escolar com mais de 28%, Conselho de Escola com 18%, demais Processos e Instrumentos de Gestão Escolar em geral, com pouco menos de 6% e Associação de Pais e Mestres com apenas 1,7% do conjunto dos trabalhos. (p.16)

O autor ainda destaca a ausência de estudos acerca do perfil de dirigentes escolares, enfatizando a inexistência de pesquisas dirigidas à burocracia educacional, especialmente quando esta se insere no campo da política educacional. Nas palavras de Souza:

(...) o olhar sobre a gestão entendendo-a como técnica principal em uma organização burocrática, e buscando esmiuçar as características desta técnica mostrando a sua racionalidade e formas de organização, não parece ser objeto de muito interesse nas pesquisas do campo. (2006, p. 15)

Souza e Faria (2005), em sua obra “Política, gestão e financiamento de sistemas municipais públicos de educação no Brasil: bibliografia analítica (1996 – 2002)”, categorizam 355 trabalhos, entre artigos em periódicos, livros e capítulos de

livros, dissertações, teses e anais de eventos científicos. Para realizar este trabalho utilizaram quatro categorias temáticas: educação municipal pública e legislação, financiamento da educação municipal pública, gestão de sistemas municipais públicos de educação, políticas públicas para a educação municipal.

Na categoria que nos interessa mais diretamente – gestão de sistemas municipais públicos de educação – foram encontrados 98 trabalhos (27,6% do total). Nestes trabalhos, os conteúdos mais recorrentes foram: relações intergovernamentais, processos de municipalização, relações município-escola, conselhos de educação, gestão democrática da educação, planejamento pelos sistemas de educação e planos de educação.

Dentre os conteúdos já descritos o volume maior de trabalhos dirige-se aos processos de municipalização, relações intergovernamentais e entre município e escola. Cabe ressaltar, que o presente levantamento teve como recorte exclusivo os sistemas municipais de educação.

Wittmann e Gracindo (2001), por sua vez, coordenaram o trabalho intitulado “O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991 a 1997.” Esse estudo buscou envolver todas as pesquisas sobre políticas e gestão concluídas no período estabelecido (1991 a 1997). Inicialmente, a proposta intentava categorizar os trabalhos em duas grandes temáticas: políticas e gestão. Não obstante, a diversidade e a complexidade dos conteúdos explicitados no problema investigado – apesar de sua capilaridade com aquelas duas grandes categorias – exigiu uma nova redefinição, chegando ao total de 11 categorias. Destas, uma interessou diretamente a este estudo, a categoria 9, intitulada: “gestão de sistemas educacionais”.

A categoria “gestão de sistemas educacionais” abarcou 62 obras das 922 que compuseram o banco de dados geral, correspondendo a 6,7% do total. Os 62 trabalhos foram categorizados em 6 grupos temáticos: produção de pesquisas, organização e funcionamento dos sistemas educacionais, relação escola x trabalho x modernização na gestão, articulação entre as instâncias do poder público, gestão de políticas públicas especiais e democratização da gestão de sistemas educacionais.

Os trabalhos que mais se aproximaram do tema desta investigação estavam categorizados como “organização e funcionamento dos sistemas educacionais”. Foram localizados dois trabalhos: um que discutia o papel de controle do Estado

sobre os educadores e suas múltiplas formas de resistência e outro que marcava as ambiguidades do estado entre o seu discurso democrático e a sua gestão mais autoritária.

Mas, uma vez mais, reafirmou-se o cenário já consolidado em outros estudos, ou seja, a prevalência de pesquisas, em gestão educacional, que abordam a gestão democrática, a descentralização, a autonomia, a municipalização e a quase ausência de trabalhos que abordem a formação e organização da burocracia e do corpo burocrático na administração do sistema educacional. Tal conclusão não visa propor um novo leque de temas a serem estudados em política e gestão educacional, apenas intenta explicitar o vácuo que há na produção científica desta área, num determinado recorte. Compreender as razões desta ausência pode ser uma grande contribuição à área.

Posterior à análise das obras citadas anteriormente, que já sintetizavam a produção no campo da política e da gestão educacional, o cenário desenhado acerca do tema de investigação exigiu um levantamento bibliográfico mais dirigido ao recorte do problema, bem como a busca em outras áreas além da educação. O processo de levantamento bibliográfico acerca de um objeto a ser investigado permite a construção de um quadro teórico-metodológico capaz de explicitar os cenários já construídos acerca daquele tema. Este cenário pode tratar diretamente ou tangenciar o objeto de estudo, mas, ao fazê-lo permite aferir a magnitude das pesquisas, os recortes de investigação, os instrumentos de pesquisa, as abordagens epistemológicas, os limites e, especialmente, as ausências. Conforme asseveram Haddad e Sposito (1999) na definição que tecem acerca do conceito de “Estado da Arte”:

(...) permite, num recorte temporal definido, sistematizar um determinado campo do conhecimento, reconhecer os principais resultados da investigação, identificar temáticas e abordagens dominantes e emergentes, bem como lacunas e campos inexplorados abertos a pesquisas futuras. (p. 9)

Sob tais premissas, o primeiro levantamento bibliográfico<sup>8</sup> serviu apenas para validar as categorias elencadas para seleção do material bibliográfico (teses, dissertações e periódicos). Para esta pesquisa, a primeira categoria selecionada foi “política e gestão educacional”. Em consonância a esta, outras categorias foram definidas pela capilaridade ao tema: gestão escolar, planejamento educacional, políticas públicas, burocracia e dirigentes municipais. A leitura dos primeiros resumos já indicava a supressão de algumas categorias e o acréscimo de outras.

Para a realização da leitura dos resumos dos trabalhos selecionados nesta etapa preliminar adotou-se como critério de seleção títulos de trabalhos que fizessem referência conjugada a mais de um destes aspectos: educação, escola, sistema, planejamento, administração, relações de poder, burocracia educacional, gestão educacional e/ou escolar.

Foram excluídos, pela ausência de pertinência temática, todos os trabalhos que se dirigiam à avaliação de algum programa e/ou política local, estadual ou federal (independente do período histórico), os trabalhos que não tratavam diretamente da educação (saúde, assistência social, movimentos sociais, sindicalismo) – com exceção de alguns trabalhos na área de saúde, assistência social, direito, administração e ciência política cujo escopo incorporava o debate da burocracia na constituição de seus objetos de pesquisa – e aqueles cujo foco priorizava algum nível e/ou modalidade da educação básica. Também foram excluídos os trabalhos que tratavam de financiamento, avaliação, ensino superior, EAD, parcerias público x privado e políticas curriculares.

---

<sup>8</sup> O levantamento bibliográfico foi realizado a partir dos dados disponíveis no banco de teses e dissertações do site da Capes <http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/>, no período compreendido entre os anos 2009 e 2014. Os trabalhos anteriores ao ano 2009 não encontravam-se disponíveis no período em que este levantamento foi realizado. Outro site de busca utilizado foi o Scielo <http://www.scielo.br>. Neste site foi realizado um levantamento nos principais periódicos relacionados à área e/ou ao tema investigado, sem recorte temporal. Foram analisados os temas dos periódicos relacionados aos seguintes assuntos: ciências da saúde (13 coleções de um total de 93), ciências humanas (21 coleções de um total de 83) e ciências sociais aplicadas (11 coleções de um total de 35).

Categorias Banco	1-Gestão Educacional	2-Gestão Escolar	3-Planejamento Educacional	4-Políticas Públicas	5-Burocracia	6-Dirigentes municipais
CAPES	<b>942</b>	<b>770</b>	<b>496</b>	<b>7130***</b>	<b>181</b>	<b>29</b>
R e s u m o s analisados	<b>127</b>	<b>103*</b>	<b>42**</b>	_____	<b>2 ****</b>	<b>21*****</b>
SCIELO	<b>116</b>	<b>147*</b>	<b>1</b>	<b>3.489***</b>	<b>174</b>	<b>16*****</b>
R e s u m o s analisados	<b>32</b>	<b>8</b>		_____	<b>29</b>	<b>0</b>

QUADRO 2 - LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO DE TESES E DISSERTAÇÕES NO SITE DA CAPES, ENTRE OS ANOS 2009 E 2014 E DE PERIÓDICOS E ARTIGOS NO SITE DO SCIELO, SEM RECORTE TEMPORAL.

\* A maior parte dos trabalhos selecionados nesta categoria coincide com os trabalhos da categoria 1 (gestão educacional).

\*\* Já foram excluídos deste total, os trabalhos que aparecem repetidos nas categorias anteriores e aqueles que não se adéquam aos critérios anteriormente estabelecidos.

\*\*\* Essa categoria foi desconsiderada e substituída pela categoria “Política Educacional” no levantamento bibliográfico realizado posteriormente.

\*\*\*\* Das teses e dissertações que tratavam da burocracia, apenas 21 estavam de alguma forma atreladas à educação e/ou à escola. Destas, dezenove voltavam-se aos seguintes temas: PNAE, Instituto Ayrton Senna, estudos de casos de conselhos escolares e conselhos municipais, PDE-Escola, PANFLOR, educação integral, ensino médio, supervisão e evasão escolar. Somente dois trabalhos tangenciaram o recorte proposto para esta investigação, foram eles: “Gestão Educacional pós-municipalização: práticas patrimonialistas, poder e outros desafios na ótica dos gestores” (OLIVEIRA, B. A. – 2011) e “Governamentalidade (neo)liberal: da administração para a gestão educacional” (KLAUS, Viviane – 2011).

\*\*\*\*\* Do total de trabalhos localizados com a categoria “Dirigentes municipais”, 21 estavam diretamente atrelados à educação e/ou ao ensino escolar. Não obstante, os 21 trabalhos já estavam contemplados nas categorias anteriores.

\*\*\*\*\* Os 16 trabalhos relacionavam-se à saúde, assistência social, Câmaras Municipais, financiamento e políticas de avaliação.

Após este levantamento preliminar, buscou-se um refinamento dos trabalhos selecionados. Excluiu-se a categoria “políticas públicas” e as demais foram afuniladas a partir do recorte do problema proposto. Outro critério adotado refere-se à busca de trabalhos, no site da CAPES, somente em três grandes áreas: Educação, Sociologia e Ciência Política.

Para esta nova seleção foram utilizadas as seguintes categorias: administração de sistemas educacionais, administração educacional, administração escolar, gestão educacional e burocracia, gestão educacional e patrimonialismo, gestão educacional e poder, burocracia estatal, burocracia educacional, burocracia e poder, perfil da burocracia estatal, perfil da burocracia educacional, patrimonialismo e educação, planejamento educacional e burocracia, políticas educacionais e burocracia.



Categorias Banco	1 - Administração de Sistemas educacionais	2 - Administração Educacional	3 - Administração Escolar	4 - Gestão Educacional e Poder	5 - Planejamento Educacional e Burocracia	6 - Políticas Educacionais e Burocracia
CAPES	<b>28*</b>	<b>28**</b>	<b>28***</b>	<b>44****</b>	<b>24*****</b>	<b>12</b>
Resumos analisados	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
SCIELO	<b>3</b>	<b>50</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Resumos analisados	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

QUADRO 3 - LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO DE TESES E DISSERTAÇÕES NO SITE DA CAPES, ENTRE OS ANOS 2009 E 2014 E DE PERIÓDICOS E ARTIGOS NO SITE DO SCIELO, SEM RECORTE TEMPORAL.

\* 21 trabalhos repetem-se entre aqueles já analisados no levantamento do quadro 1. Os 7 novos trabalhos são todos da área da Sociologia. Destes, 4 foram analisados mais amiúde pois abordavam a relação entre o insulamento burocrático e a autonomia do Estado e as relações de poder na burocracia pública.

\*\* Não apresentou nenhum trabalho distinto daqueles já selecionados com a primeira categoria.

\*\*\* Não apresentou nenhum trabalho distinto daqueles já selecionados com a primeira categoria.

\*\*\*\* Nesta categoria aparecem 16 novos trabalhos (os demais repetem-se conforme categorias anteriores). Destes, somente três tinham alguma relação com o objeto a ser investigado.

\*\*\*\*\* Dos trabalhos selecionados nesta categoria, somente três eram novos, mas nenhum tratava do objeto a ser investigado. Seus temas eram: alimentação escolar, novas tecnologias e conselho tutelar.

Categorias Banco	7-Burocracia Estatal	8-Burocracia Educacional	9-Burocracia e Poder	10-Perfil da burocracia estatal	11-Perfil da burocracia educacional	12 - Patrimonialismo e educação
CAPES	<b>18</b>	<b>14**</b>	<b>61</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Resumos analisados	<b>2*</b>	<b>0</b>	<b>0***</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
SCIELO	<b>15</b>	<b>6</b>	<b>21</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Resumos analisados	<b>2****</b>	<b>2</b>	<b>2****</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

QUADRO 4 - LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO DE TESES E DISSERTAÇÕES NO SITE DA CAPES, ENTRE OS ANOS 2009 E 2014 E DE PERIÓDICOS E ARTIGOS NO SITE DO SCIELO, SEM RECORTE TEMPORAL. (CONTINUAÇÃO)

\* Dos 18 trabalhos só 2 tratavam da educação e já haviam aparecido nas outras categorias.

\*\* Os 14 trabalhos já estavam contemplados nas demais categorias anteriores.

\*\*\* Dos 61 trabalhos somente 11 eram novos e destes nenhum tinha relação com o objeto investigado. Todos os resumos tratavam de temas relacionados à administração de empresas.

\*\*\*\* Trabalhos já contemplados em outras categorias.

Após os dois levantamentos realizados *online* nos sites da CAPES e Scielo, foi possível realizar uma seleção de teses, dissertações e artigos que se aproximavam da temática central deste trabalho, embora apenas tangenciassem o recorte proposto para investigação. O quadro a seguir permite melhor visualização deste resultado:

<b>Tema</b>	<b>Trabalhos</b>	<b>%</b>
Gestão educacional	159	61,2
Gestão escolar	10	4
Planejamento educacional	48	18
Burocracia	31	12
Estamento burocrático	02	0,8
Relações de poder e burocracia	02	0,8
Gestão educacional e poder	03	1,2
Administração educacional	05	2
Total	260	100

QUADRO 5 - QUANTIDADE DE TRABALHOS (TESSES, DISSERTAÇÕES E ARTIGOS) ANALISADOS APÓS LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO DESCRITOS NOS QUADROS 2 E 3.  
 NOTA: As análises destes trabalhos reduziram-se à leitura dos resumos, dos sumários e do capítulo de apresentação.

A sistematização das temáticas presentes nas produções selecionadas pelo levantamento bibliográfico permitiu inferir que a gestão escolar e educacional, bem como a administração do sistema educacional e escolar, assim como as políticas educacionais – relativas à formação docente, à avaliação, ao planejamento, ao financiamento, ao regime de colaboração, ao currículo, aos níveis e modalidades de ensino – têm construído um repertório significativo de investigações sobre seus mais variados vértices.

De certa forma, pode-se afirmar que no campo da educação há produções científicas – em volume, qualidade e abrangência temporal e espacial – que permitem construir um quadro teórico mais substancial acerca dos processos e da natureza política da administração e da gestão escolar e educacional. Este acervo, no entanto, se reduz significativamente quando a política e a gestão educacional passam a ser investigadas pela ótica de sua organização burocrática, em especial

quando o problema de pesquisa traz um recorte focado na análise do perfil e das disputas pelo poder.

Com relação ao recorte apresentado, não foi possível localizar nenhum trabalho empírico-analítico que abordasse o tema nessa perspectiva. Tangenciando-o, há alguns trabalhos que investigam o papel do diretor escolar nos processos de gestão da escola. Parente (2008), com uma pesquisa intitulada “Um estudo multivariado do perfil do diretor escolar das instituições públicas de Itabaiana –SE”, analisou as marcas de algumas variáveis de natureza administrativa, pedagógica, humana e financeira na formação do diretor e no processo de gestão das instituições escolares. Zambão e Manfio, em seu artigo “O provimento do cargo de gestor escolar e a qualidade de ensino: análise de publicações nacionais (1990-2005)”, analisaram como as publicações brasileiras entre 1990 e 2005 estabelecem a relação entre forma de provimento do cargo de diretor de escola pública, gestão democrática e qualidade de ensino. Santos (2002), num artigo mais prescritivo, “O diretor de escola: análise crítica e reflexões sobre sua formação e atuação”, aborda a correlação entre a formação e a atuação dos diretores de escolas públicas do estado de São Paulo. Pedro Ganzeli (2003), no artigo “Política Educacional no município e diretores educacionais: a trama do encontro”, trata dos processos pelos quais as políticas educacionais são ressignificadas (inclusive, as marcas de resistência) por aqueles a quem cabe executá-las, em governos de diferentes partidos políticos. Sua análise partiu de entrevistas semi-estruturadas – além da análise documental – em que buscou captar a percepção dos diretores no movimento de implantação das políticas educacionais.

Essa lacuna no campo da educação, no que se refere a estudos analíticos que investiguem a gestão escolar e educacional sob o crivo de sua dinâmica burocrática, secundariza o papel central dos burocratas no percurso – historicamente produzido – entre o planejamento e a implementação da política educacional, entre o Estado e a sociedade. Weber foi assertivo quando destacou a centralidade da burocracia e a importância de saber quem a controlava – para conter seu poder.

Essas considerações ainda permanecem na superfície do intrincado mundo de relações de poder e lutas que se desenham no interior da burocracia estatal educacional e entre a burocracia e a política, constituindo-se numa imagem

popularizada que evoca a rotina e o cotidiano. A esse respeito Heller (s/d) já alertava que o cotidiano aparece no mundo das relações sociais como um mecanismo irrefletido de ação. Não se está afirmando, com isso, que a aparência não faça parte, também, do objeto analisado; no entanto, para captar uma variedade maior de elementos que possam caracterizar e desnudar os motivos, as razões que movem a burocracia é preciso apreender não somente a forma, mas também o conteúdo das razões que guiam as decisões burocráticas e suas disputas pelo poder.

Destarte, as decisões burocráticas sintetizam os papéis diferenciados e conflitivos desempenhados pelos diferentes sujeitos que formam o *corpus* da burocracia. Assim, traçar o perfil do burocrata, especialmente no que se refere à sua trajetória profissional, é condição singular para entender, *a posteriori*, quem controla a burocracia e, na luta de forças internas e perante aquelas travadas com a política, como se distribui e concentra o poder que guiará mais do que as decisões, a “racionalidade” burocrática.

Assim, ao concluir as análises deste processo de levantamento bibliográfico é possível reiterar algumas hipóteses já presentes no início deste trabalho, dentre elas, como afirmava-se anteriormente, a ausência quantitativa de produções científicas no campo da política e gestão educacional que investiguem a burocracia administrativa educacional, independente do recorte perquirido. Tal quadro de investigação se arrefece com mais intensidade quando o recorte dirige-se ao perfil dos burocratas da educação e das disputas pelo poder na arena específica da *politic*. Acerca da primeira limitação, Souza já confirmava que:

(...) estudos sobre perfil de dirigentes escolares ou da gestão escolar brasileira ou de alguma região do país não foram encontrados neste levantamento, mesmo no período mais inicial da pesquisa, quando estudos mais quantitativos eram mais comuns e poderiam dar suporte a macro investigações que abordassem esta problemática. Por conta disto, estudos que apontem a construção de tipologias que descrevam e analisem a realidade da gestão escolar parecem não existir no país. (2006, p. 26)

Há ainda um aspecto de grande relevância a ser esclarecido neste itinerário pertinente ao levantamento bibliográfico: trata-se dos limites perceptíveis na condução dessa sistematização. Há inúmeras limitações que cerceiam o levantamento bibliográfico atinente ao tema investigado, no que se refere aos procedimentos utilizados. A primeira delas diz respeito à impossibilidade de acessar

todos os trabalhos já produzidos sobre o tema (teses, dissertações, artigos, anais, livros e capítulos de livros), de um lado, marcado pela indisponibilidade de acervo *on-line* e de outro, pela triangulação do tema com, no mínimo, três grandes áreas, já mencionadas anteriormente: educação, sociologia e ciência política.

Há também os limites impostos pelos próprios *sites* de busca no que se refere à capacidade (quantidade) e à qualidade (cruzamento de dados) na seleção dos materiais. A descrição dos resumos também aparece como um fator que cria alguma dificuldade na revisão bibliográfica, pois nem sempre explicitam com a clareza e a organicidade necessária todos os elementos centrais que caracterizam a pesquisa. Por fim, mas não em último lugar, a quase inexistência de trabalhos que abordem mais diretamente o recorte do problema proposto para esta investigação.

### 1.2.2 Empiria: da seleção e organização dos dados da realidade

Conforme já foi apresentado no capítulo I, a proposta desta pesquisa recai sobre o corpo burocrático administrativo da Rede Municipal de Ensino (RME) investigada. Não obstante, como este trabalho situa-se no campo das políticas educacionais, mais do que traçar o perfil destes funcionários – condição indispensável para os objetivos discriminados – pretende-se conhecer os mecanismos pelos quais estes servidores acessam, permanecem e ampliam seu poder. Não serão tratadas, portanto, as políticas educacionais (*polices*), simplificadoramente compreendidas como ação do Estado. Esta pesquisa coloca-se no terreno da *politic*, das disputas pelo poder.

Situar o objeto investigado em seu campo analítico permite perscrutar, a partir das possibilidades disponibilizadas ao pesquisador, quais dados dispostos na realidade serão mais significativos para construir uma análise que permita conhecê-lo melhor. Desse modo, a aproximação da realidade investigada exigiu, primeiramente, coletar dados que permitissem caracterizar, por meio de regularidades (ou pela ausência delas) o perfil dos profissionais que disputam o poder na burocracia educacional da RME.

Os profissionais que atuam na Secretaria Municipal da Educação (SME) são, em sua grande maioria, profissionais de carreira, concursados, e constituem a

burocracia desta pasta. Mas, há também profissionais convidados a assumirem determinados cargos ou funções com o objetivo de assessorar o dirigente que representa determinado mandato governamental. Estes podem fazer parte do quadro próprio do magistério como podem ser externos ao serviço público, desde que assumam cargos comissionados. Cabe ressaltar que todos os profissionais que atuam na estrutura administrativa central e regional da SME são indicados, ou seja, não há concurso específico para atuar na administração pública educacional do município. A estrutura da SME investigada está representada na Figura 1.



FIGURA 1 – ORGANOGRAMA OFICIAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO INVESTIGADA, (2014)

Fonte: [http://www.imap.curitiba.pr.gov.br/?s=regimento+interno+da+secretaria+municipal+da+educação](http://www.imap.curitiba.pr.gov.br/?s=regimento+interno+da+secretaria+municipal+da+educa%C3%A7%C3%A3o)

É interessante observar neste organograma (figura 1) a presença de algumas secretarias meio, denominadas pela Lei Municipal n.º 7.671, de 10 de junho de 1991

- que dispõe sobre a reorganização administrativa do poder executivo do município de Curitiba - de sistemas auxiliares. Elas estão assim representadas: núcleo de assessoramento financeiro, núcleo de recursos humanos, núcleo de assessoramento jurídico e núcleo administrativo. A finalidade destes núcleos está disposta no artigo 32 da referida lei.

Art. 32 - Os Núcleos terão atuação no âmbito das unidades da Administração direta, para assegurar linguagem uniforme, universalização de conceitos e execução integrada das atividades que representam, em estrita observância ao disposto neste Título. § 1º - Os Núcleos estarão sujeitos à orientação normativa, supervisão técnica, critérios de lotação, de programação funcional e de fiscalização específica das Secretarias que representam, sem prejuízo da subordinação de cunho administrativo às Secretarias, cuja estrutura integram. (CURITIBA, Lei Municipal 7.671/1991)

Permeada pelo discurso de promover a intersetorialidade entre as pastas, com vistas à execução integrada das ações e a universalização de conceitos, estes núcleos foram compostos com profissionais de sua secretaria de origem. Apesar dos objetivos proclamados pela reforma administrativa de 1991 é preciso atentar, como afirma Gouveia (2007), para a nova correlação de forças representada por esta estrutura.

Se do ponto de vista da administração municipal global isto pode ser altamente funcional, do ponto de vista da política setorial nem sempre, uma vez que os técnicos das atividades meio não compreendem exigências específicas das diferentes secretarias fins. E, por outro lado, algumas questões como financiamento e administração de pessoal ficam sob controle de uma burocracia intermediária, campo em que, tradicionalmente, é fácil usar critérios supostamente técnicos para justificar decisões políticas, o que pode resultar numa ampliação do poder da própria burocracia. (p.181)

Em diferentes momentos, durante a permanência da pesquisadora na estrutura central da administração educacional, foi possível observar o empoderamento da burocracia intermediária em processos decisórios acerca da política e do planejamento educacional<sup>9</sup>.

Do mesmo modo, para compreender a correlação de forças no interior da própria SME é importante ampliar a compreensão dessa estrutura. Para tanto,

---

<sup>9</sup> Como exemplo deste empoderamento pode-se citar a aprovação da Portaria 42/2013 que previa os critérios de lotação de pessoal nas escolas e CMEIs. Na disputa entre a implementação efetiva do projeto educativo, atrelado à ampliação da hora-atividade para 1/3 da carga-horária semanal e vinculada ao direito à aprendizagem em detrimento de sua faceta mais corporativa, prevaleceu o projeto apresentado pelo Núcleo de Recursos Humanos, cuja lógica preponderante era orçamentária.

considerou-se relevante detalhar mais o organograma, conforme esboçado na figura 2.

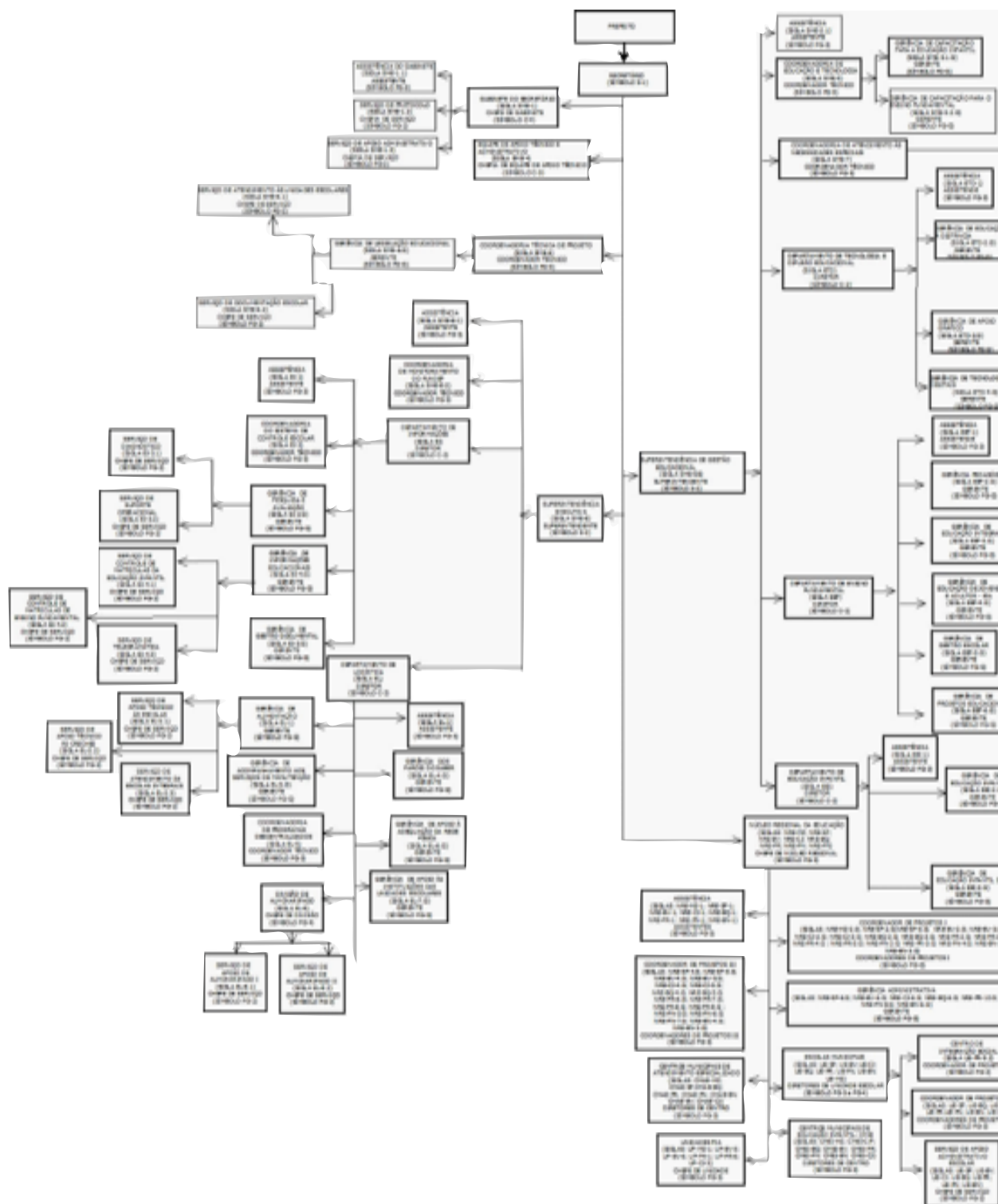


FIGURA 2 – ORGANOGRAMA DETALHADO DA SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO DE CURITIBA, 2014.

Fonte: Decreto de Curitiba/PR, nº 1197/2004 de 14/12/2004.

Elaboração própria.



A figura 2 amplia o olhar acerca da composição de forças da burocracia intermediária e do alto escalão no interior da SME na medida em que ilustra a distribuição de cargos, bem como as comissões e funções gratificadas percebidas. Entretanto, embora o Decreto 1197/2004 ainda esteja em vigor, é possível identificar novos cargos e funções criados informalmente para atender aos mais diferentes propósitos. A seguir, os quadros 6 e 7 estabelecem o valor das funções gratificadas (FGs) e dos cargos comissionados, dispostos no organograma da figura 2.

SÍMBOLO	FUNÇÕES GRATIFICADAS	VALOR DA FUNÇÃO	VALOR DA REPRESENTAÇÃO	TOTAL
FG1	Chefe de seção	118,46	118,46	236,92
FG2	Chefe de serviço	165,85	165,85	331,69
FG3	Assistente	213,23	213,23	426,46
FG4	Chefe de divisão/Assessor	308,00	308,00	616,00
FG-G(F7)	Gerente/Gerente de projetos especiais/ Coordenador de projetos I/Contabilidade	683,52	683,52	1.367,04
FG5	Assessor do prefeito/ Gestor público municipal/ Coordenador/ Chefe de Núcleo	8.036,90		8.036,90
FG6	Assessor do Prefeito/Supervisor de distrito rodoviário/Assessor de prefeito gestão de projetos I	12.557,73		12.557,73
FGS	Coordenador Técnico em Saúde/ Chefe de Unidade Complexa de Saúde/Autoridade	5.625,88		5.625,88
FG4	Assessor	5.525,30		5.525,30
FGAES	Assessor Especial de Saúde	8.036,90		8.036,90
FGEC	Diretor de CMEI	1.155,35		1.155,35
FGED	Diretor de CMAE/ Diretor de Unidade escolar	1.663,70		1.663,70
FGEV	Vice Diretor de Unidade Escolar	1.562,02		1.562,02

QUADRO 6 – RELAÇÃO ENTRE AS FUNÇÕES GRATIFICADAS E OS VALORES PERCEBIDOS DOS CARGOS DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E REGIONAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO, NO MÊS DE MAIO DE 2013.

FONTE: Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Curitiba. [www.curitiba.pr.gov.br](http://www.curitiba.pr.gov.br)

SÍMBOLO	AGENTES POLÍTICOS-CARGOS COMISSIONADOS	VALOR DO CARGO	VALOR DA REPRESENTAÇÃO	TOTAL
SUBSÍDIO PREFEITO	Prefeito	26.723,13		26.723,113
SUBSÍDIO VICE - PREFEITO	Vice-Prefeito	13.430,66		13.430,66
S1	Chefe de Gabinete do Prefeito, Assessor do Prefeito, Presidentes	7.169,96	7.169,96	14.339,92
SUBSÍDIO	Secretários e Procurador Geral	14.339,92		14.339,92
S2	Assessor do Prefeito/ Consultor Tributário/ Subprocurador/ Superintendente	6.278,87	6.278,87	12.557,74
C2	Assessor do prefeito/Diretor/ Assessor Técnico/Auditor de Finanças/ Consultor Jurídico/ Controlador em Finanças	6.278,87	6.278,87	12.557,74
C3	Assessor de Comunicação Social I/ Assessor do Prefeito / Assessor Presidência/Chefe de Equipe de Apoio Técnico/ Gestor Público	4.018,45	4.018,45	8.036,90
C4	Chefe de Gabinete/ Assessor de Comunicação Social/ Assessor do prefeito/ Gestor Público Municipal II	2.762,65	2.762,65	5.525,30
C5	Assessor/ Assessor de Comunicação Social de II/ Gestor Público Municipal III	2.009,22	2.009,22	4.018,44
C6	Agente Público Municipal I/ Assessor/ Assessor de Comunicação Social III	1.506,98	1.506,98	3.013,96
C7	Agente Público Municipal II/ Assessor	1.155,35	1.155,35	2.310,70
C8	Agente Público Municipal II/ Assessor	803,71	803,71	1.607,42
CS	Autoridade Sanitária Local	2.812,94	2.812,94	5.625,88

QUADRO 7 – RELAÇÃO ENTRE OS CARGOS COMISSIONADOS E OS VALORES PERCEBIDOS, NO MÊS DE MAIO DE 2013.

FONTE: Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Curitiba. [www.curitiba.pr.gov.br](http://www.curitiba.pr.gov.br)

Cabe destacar que as figuras um e dois ilustram, inicialmente, os cargos que serão ocupados por esse corpo de profissionais que constituem o objeto dessa investigação. Por sua vez, os quadros seis e sete explicam como se compõe a remuneração destes servidores.

Weber (1994) caracteriza a burocracia (profissionais de carreira) por uma racionalidade legal que os vincula diretamente aos objetivos institucionais e ao cumprimento das obrigações emanadas pelo cargo que ocupa. O burocrata exerce seu cargo como profissão única ou principal e, por ser nomeado, submete-se à hierarquia escalonada pelo cargo. Estes sujeitos permanecem ao longo das gestões e garantem, por isso, a continuidade dos procedimentos técnicos<sup>10</sup>. Não obstante, seu trabalho é permeado pelas vicissitudes do desenho político estabelecido pelos assessores que assumem os cargos de direção em cada mandato governamental.

Entretanto, ainda que seja possível, teoricamente, dividir estes sujeitos em grupos distintos, os burocratas e os assessores políticos do governo ou dirigentes públicos, a realidade impõe novos embaraços aos pressupostos analíticos deste objeto de investigação, pois o sujeito empírico (o burocrata), não raras vezes, cumpre simultaneamente estes dois papéis. A principal distinção entre ambos, na análise de Weber (1999) está no foco da ação que, de um lado, está atrelada aos princípios da “ética da convicção” e, de outro, da “ética da responsabilidade”<sup>11</sup>.

A ética da convicção, que guia a ação do funcionário de carreira, deixa-o subsumido aos procedimentos tradicionalmente instituídos, os quais, em sua aparência, se fazem corresponder aos interesses sociais. Por outro lado, a ética da responsabilidade está imbricada às consequências sociais, políticas e econômicas desencadeadas pela ação dos sujeitos que assessoram o governo. Há, explicitamente, uma preocupação com a efetividade da ação e não apenas com sua eficiência.

Por isso, Weber (1999) alerta para o perigo da burocratização quando a ética da convicção sobrepõe-se à ética da responsabilidade. O autor ainda ressalta que é necessário “assegurar o controle político da burocracia e não o inverso.” Tal alerta é muito assertivo quando está em jogo a implementação de uma política pública. (p. 16).

---

<sup>10</sup> No caso específico da SME investigada, a permanência destes profissionais no cargo não está atrelada aos critérios impessoais do concurso público, pois eles são convidados a assumirem e permanecerem na estrutura burocrática da SME e do NRE, ou seja, não há concurso público para estes cargos/funções.

<sup>11</sup> É importante destacar que a perspectiva analítica deste trabalho não estabelece, *a priori*, uma oposição entre burocracia e política, considerando esta responsável pela ineficiência e irracionalidade daquela. À guisa de suas especificidades e de seu *ethos* o que nos interessa é o imbricamento entre o campo da política e da burocracia educacional na atuação do dirigente político municipal, especialmente no que concerne à escolha e nomeação de seus assessores que definem o perfil do burocrata e do *policymaker* ou dirigente público, da gestão educacional do município investigado.

Em nosso objeto, a fase da implementação ganha maior relevo e justifica a necessidade do controle da burocracia pelo político dirigente, pois é nesta fase que a política pode, materialmente, ser (re)formulada a despeito dos interesses e objetivos que a colocaram na agenda e definiram sua formulação. O poder discricionário do burocrata, atrelado à ética da convicção que amálgama seu cargo e o distancia da formulação do programa da política, torna-se fértil para que, ao implementá-la, o faça com grande capacidade de intervenção em sua reformulação, independente de fazê-lo com uma intencionalidade assumida conscientemente.

Não obstante, esta dicotomia entre políticos e burocratas tem permanecido apenas em sua acepção teórica. Trabalhos como de Abrucio (1998) e Aberbach; Putnam; Rockman (1981) têm se utilizado do conceito de *policymaker* ou formulador de política. Trata-se de um sujeito que supera a dissociação estabelecida entre administradores e políticos. Também Bonis e Pacheco (2010) fazem alusão ao “dirigente público” para preencher a lacuna que existe no aparelho de Estado Moderno para caracterizar os diferentes atores que lá se confrontam.

Esse “novo” ator intenta, concomitantemente, atender aos objetivos políticos da agenda governamental e garantir a racionalidade necessária na gestão dos objetivos institucionais. As conclusões de Abrucio (1998) asseveram que a nomeação para os cargos do alto escalão governamental não se pautam por critérios puramente técnicos ou políticos, antes, são escolhas que expressam um movimento híbrido capaz de conciliar os interesses já explicitados.

Na Secretaria Municipal da Educação do município pesquisado, existem, aproximadamente, seiscentos e oitenta cargos ou funções na administração central e, aproximadamente, duzentos e oitenta nos NREs, a serem ocupados por profissionais que, na sua origem, na maioria das vezes, foram concursados para atuar em escolas de ensino fundamental e Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs). Não há na legislação municipal, prerrogativa de concurso público para que tais cargos e/ou funções fossem ocupados por técnicos concursados para este fim.

São cargos comissionados, cargos com Função Gratificada e cargos técnicos, de livre nomeação, cujos ocupantes são escolhidos pelo Secretário Municipal da Educação com a participação – mais ou menos direta – dos Superintendentes e Diretores que compõem a estrutura desta Secretaria.

Estes cargos estão dispostos na estrutura central da SME, nos Núcleos Regionais da Educação (NREs) e na indicação de diretores de escolas (no caso específico de escolas novas) e CMEIs.

A Rede Municipal de Ensino (RME) desta Secretaria conta com aproximadamente onze mil profissionais do magistério<sup>12</sup>, num total de mais de seiscentos equipamentos entre escolas, CMEIs, UEs, Faróis e Bibliotecas, Centros Municipais de Atendimento Especializado (CMAEs) e Escolas Especiais.

Diante da magnitude desta estrutura buscar-se-á, para definir o percurso e o perfil profissional do burocrata, as regularidades formais na ocupação destes cargos, determinadas, predominantemente, de forma centralizada e uniforme, a partir dos interesses da eficácia institucional (profissionais capazes de atuar segundo a lógica e os princípios da racionalidade-legal). Do mesmo modo, imerso no cotidiano da organização burocrática, buscar-se-á também as regularidades informais que definem a ocupação dos cargos, a despeito da racionalidade linear que, supostamente, deve fundamentar jurídica e formalmente o funcionamento da instituição.

Por isso, no decurso dessa investigação, se fez mister não tomar a obra weberiana de modo prescritivo e transformar a racionalidade burocrática em teoria explicativa absoluta, pois ao desnudar as regularidades informais do funcionamento da instituição, as mesmas não representam, necessariamente, disfunção ou burocratização. A esse respeito, David Mechanic (1962) e Lipsky (1980) já sublinharam a singularidade da organização *informal*, marcada pela racionalidade que orienta o *modus operandi* da burocracia e seu correlato poder, distanciando-a do que chamamos de disfunção ou burocratização.

No bojo desses pressupostos teóricos se definiu o recorte para esta pesquisa, o qual abarcará a administração educacional da Secretaria Municipal da Educação e a função de chefe dos Núcleos Regionais da Educação. O processo de coleta, tratamento e análise dos dados serão detalhados nos capítulos sete e oito.

Entretanto, é importante destacar que a amostra permitirá construir relações entre o recrutamento dos servidores para ocupação dos cargos de livre nomeação e

---

<sup>12</sup> Ao utilizar a denominação “profissionais do magistério” faz-se referência, exclusivamente, aos profissionais que atuam na docência, no setor pedagógico ou na direção de escolas, CMEIs e CMAEs. Estão excluídos dessa contagem os servidores que atuam nas secretarias das escolas e os auxiliares de serviços escolares.

seu percurso profissional. A partir destes dados far-se-á um mapeamento da circulação destes sujeitos na burocracia educacional, com o intuito de captar as disputas pela conquista e pela permanência no poder. Para cumprir tal tarefa, suscitaram-se algumas indagações, apresentadas a seguir:

Quais as regularidades (o que existe em comum no percurso profissional) entre os servidores que assumem cargos de livre nomeação nos diferentes níveis de atuação hierárquica da Secretaria Municipal da Educação (SME) de Curitiba?

Quais as regularidades (o que existe em comum no percurso profissional) entre os servidores que assumem a função de chefes de núcleo?

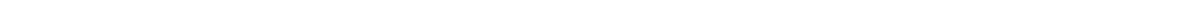
Quanto tempo estes diferentes profissionais permanecem na escola (espaço para o qual foram empossados via concurso público) antes de assumirem os cargos de livre nomeação, aqui investigados?

Há correlação entre os níveis de atuação dos cargos nomeados e o processo de circulação dos burocratas pela administração educacional?

Quais são os recursos de poder da burocracia educacional?

Há mudanças significativas no recrutamento da burocracia, nos diferentes níveis de atuação da administração, nos períodos em que há mudança de governo?

Outras indagações se fizeram presentes no percurso dessa investigação como, por exemplo, as “reacomodações institucionais” (criação de novos cargos, trocas de funções, rearranjos internos) e as alternativas criadas ao protocolo universal de execução das práticas de funcionamento da máquina do Estado. Não obstante sua relevância para compreender a dinâmica interna da burocracia educacional e seus recursos de poder, essas indagações apenas tangenciaram essa pesquisa em razão dos limites impostos pela empiria.



O direito à Educação, outorgado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), aparece na Carta Magna como o primeiro dos direitos sociais (art. 6º), caracterizado como direito público subjetivo. Para BOBBIO, é o nascimento dos chamados direitos públicos subjetivos que caracterizam o Estado de Direito. Assim, aludindo a este modelo de Estado, este autor salienta:

É com o nascimento do Estado de Direito que ocorre a passagem final do ponto de vista do príncipe para o ponto de vista dos cidadãos. No Estado despótico, os indivíduos singulares só têm deveres e não direitos. No Estado absoluto, os indivíduos possuem, em relação ao soberano, direitos privados. No Estado de Direito, o indivíduo tem, em face do Estado, não só direitos privados, mas também direitos públicos. O Estado de Direito é o Estado dos cidadãos. (1992, p.61)

Por conseguinte, é este Estado de Direito que tomará para si a responsabilidade da garantia de fruição do direito pelo sujeito dele titular. Na sociedade contemporânea, a materialização deste direito tem se efetivado, principalmente, pelo acesso, pela permanência e pela qualidade do ensino ofertado nas instituições mantidas especialmente para este fim: as escolas.

Nesse ínterim, para a consecução plena do direito à educação é preciso ir além da universalização de vagas e de mecanismos protecionistas que garantam a regularidade da permanência dos sujeitos nas escolas, embora tais procedimentos sejam indispensáveis e não estejam, ainda, plenamente garantidos.

Portanto, a garantia do direito de aprender, componente indissociável do direito à educação, está intrinsecamente atrelada à função pública do Estado em seu papel de formulador das Políticas Públicas Educacionais em consonância com um Estado de Direito que prima pelos interesses coletivos em detrimento dos interesses privados mais circunscritos a um Estado patrimonialista.

No cumprimento de sua função pública, o Estado, ao formular e implementar as Políticas Educacionais que incidirão sobre o direito de aprender e, conseqüentemente, sobre a promoção e garantia do direito à educação, terá como interlocutor permanente – além de outros atores sociais – um quadro de profissionais que, a despeito de seu papel político, constituem um aparato muito sólido do aparelho estatal: a burocracia.

A burocracia, como parte constitutiva deste Estado de Direito, cumpre um papel indelével em sua interface com os governos no que se refere aos processos



de planejamento da execução das políticas educacionais priorizadas e problematizadas na agenda governamental. Cabe lembrar, no entanto, que tais políticas deveriam estar comprometidas, integralmente, conforme já anunciado anteriormente, com a promoção da garantia do direito à educação convertida, em sua face material, na garantia à aprendizagem.

Destarte, a considerar a relevância da burocracia como aparato mediador entre a função pública do Estado e os interesses coletivos da sociedade civil, a tarefa que acomete esta investigação inclina-se à caracterização da burocracia educacional, a partir de um estudo de caso na Secretaria Municipal da Educação de Curitiba.

Considerando a teia de relações profissionais e pessoais que envolvem as práticas de gestão educacional e escolar, a caracterização do perfil da burocracia pode apresentar elementos que permitam explicitar e, quiçá, aprofundar as explicações acerca da racionalidade que materializa, no âmbito da dinâmica burocrática, a direção e os processos de execução das políticas educacionais, os quais reverberam – independentes dos modos de adesão e/ou resistência – no *lócus* privilegiado de garantia da aprendizagem: a escola.

Nesse contexto, é *mister* aprofundar teoricamente algumas questões relativas aos conceitos e às inter-relações entre Estado, Sociedade, Política, Poder, Administração Pública e Burocracia, a partir dos quais construir-se-á um quadro de referências que balizará a compreensão da realidade por meio de hipóteses que serão cotejadas aos procedimentos metodológicos de coleta, tratamento e análise dos dados empíricos.

As categorias conceituais listadas no parágrafo anterior aparecem, na bibliografia atinente ao tema, com significados bastante polissêmicos, tanto pelo escopo literário que as sustentam quanto pelo fator histórico que altera, no tempo e no espaço, a atividade humana em torno da política, do governo e da sociedade. Por isso, os próximos capítulos intentam - para além da tarefa inexequível de conceituar com precisão, rigor e contemporaneidade os conceitos apontados – explicitar, por meio deles, a concepção e o posicionamento epistemológico que subsidiam esta investigação.

## 2 ESTADO MODERNO DE DIREITO: O MODO SINGULAR DE PRODUÇÃO DAS RELAÇÕES SOCIAIS

A constituição do Estado moderno e suas consequências no processo de organização, produção e reprodução da existência humana trouxe consigo, dentre outras exigências, a necessidade de um aparato administrativo eficiente para implementar as políticas públicas. Esse aparato é a burocracia, idealmente caracterizada como um corpo de funcionários, altamente qualificados para pôr em funcionamento a organização da sociedade.

Esse papel atribuído à burocracia choca-se com o papel a ser desempenhado pelo político que também opera no âmbito do Estado, embora ambos sejam indissociáveis. No entanto, se ao primeiro coube agir rotineiramente com vistas a uma administração eficaz, ao político caberá o seu oposto, ou seja, a capacidade de pensar formas inovadoras de organização que respondam aos problemas que entram na agenda política. Essa expectativa nem sempre corresponde à realidade. Ben Levin (2005) exemplifica os desafios enfrentados pelos políticos no processo de governar, a partir de sua própria experiência:

The start of every new administration is marked by great excitement and a sense of possibility. Supporters believe that now that the right people are in office, all good things will be done, all wrongs righted, and glorious days will follow. But the reality of governing is otherwise. Compromises have to be made and mistakes are inevitable. New governments necessarily begin with high hopes, but for a range of reasons, many not of their own making, they do not or cannot fulfil them all. Sometimes the promises are not good ones, but in many cases, changes in the situation make it impossible or unwise to do what was planned. (p. xii)<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> [O início de cada novo governo é marcado por muito entusiasmo e um sentido de possibilidades. Os partidários acreditam que agora as pessoas certas estão no poder, que as boas coisas estão por acontecer, que todos os erros serão sanados, e que dias bem aventurados estão por vir. Mas a realidade do ato de governar é bem diferente. É preciso fazer acordos, e os erros são inevitáveis. Novos governos sempre começam com muita esperança, mas, por uma série de motivos, muitos fogem da sua responsabilidade e nunca chegam a ser cumpridos. Às vezes as promessas não são boas, mas em muitos casos há mudanças de situação, o que torna impossível fazer aquilo que estava planejado, ou não é sábio fazê-lo". (2005, p. xii) – tradução nossa]

Este autor ainda ressalta os limites advindos do próprio campo político no processo de governança e no cumprimento das promessas que ancoraram a escolha daquele político pelos eleitores.

This gap between promises and delivery is one of the reasons there is so much cynicism about politics in Canada, and elsewhere. Opposition parties draw as much attention as they can to a government's shortcomings, while media coverage may also focus on unfulfilled promises or shortcomings in delivery. In such situations people become disenchanted and look for simple explanations, even if these are wrong (Plank & Boyd, 1994). If people believe, for example, that changes in politics are just a matter of electing different people, they will inevitably be disappointed with the results when a new crew is caught up in the same dynamics that shaped all the previous governments. Alternatively, people may believe that it is not important who wins, that all politicians are the same, so voting does not matter. Of course who we elect does matter, governments do differ in important ways. But all governments have to work in a world of political and institutional realities that limit what they can do. (2005, p. xii)<sup>14</sup>

Um dos desafios a serem enfrentados pelo político para governar é, sem dúvida, concernente à relação entre a dimensão política e a dimensão burocrática do Estado. A burocracia representa a forma mais moderna de dominação, a dominação racional legitimada por um corpo especializado de funcionários, responsáveis pelo bom funcionamento das atividades do Estado na relação com a sociedade. Entretanto, esse bom funcionamento pode se reverter numa rotina sustentada em regulamentos incessantemente repetidos que geram uma autonomização deste *corpus*, tornando-os insensíveis aos problemas sociais. Por isso, Weber acreditava na capacidade política de sobrepor-se à burocracia e conduzi-la no âmbito do Estado.

Mas, na própria constituição do Estado Moderno, as disputas pelo poder foram apresentando contornos distintos à formação da burocracia, cuja plasticidade

---

<sup>14</sup> [Essa discrepância entre promessas feitas e promessas cumpridas é um dos motivos de haver tanta incredulidade em relação à política no Canadá e em outras partes do mundo. Os partidos de oposição chamam toda a atenção possível para as falhas do governo, ao mesmo tempo em que a cobertura da mídia também focará nas promessas não cumpridas e nas falhas de execução. Nessas situações, o povo perde a esperança e busca explicações simples, mesmo que sejam incorretas (Plank & Boyd, 1994). Se o povo acreditar, por exemplo, que as mudanças políticas são apenas uma questão de se eleger outras pessoas, ele inevitavelmente sofrerá uma decepção com o resultado, quando uma nova equipe se deparar com a mesma dinâmica que moldou todos os governos anteriores. Alternativamente, o povo poderá achar que não é importante quem vai ganhar, que todos os políticos são iguais, e por isso não é importante votar. É claro que é importante quem nós elegemos, e que os governos são diferentes de maneiras importantes. Contudo, todos os governos devem trabalhar dentro de um mundo de realidades políticas e institucionais que limitam aquilo que podem fazer.” (2005, p. xii) – Tradução nossa]

se deu pela maior ou menor presença das gramáticas específicas da dominação tradicional.

Para entender melhor a gênese dessa controvertida relação entre a política e a burocracia é importante resgatar alguns elementos que elucidam a constituição desse Estado moderno.

É incontestável, que a definição do conceito de “Estado” envolve numerosos e complexos problemas oriundos, principalmente, da dificuldade em analisar e explicitar suas múltiplas e intrincadas relações com a sociedade e com o mercado, datadas e situadas historicamente, e que constituem o amálgama da racionalidade política.

Não obstante, não pode alijar-se desse conceito o conjunto de indivíduos e instituições que operam na esfera pública e, ao fazê-lo, dominam o poder legitimado para este espaço. Porém, cabe ressaltar que, como construção histórica, tal espaço e o poder nele inscrito serão sempre objetos de disputas.

Em termos mais gerais, experimentar-se-á mostrar que a ação do Estado pode ser considerada como o lugar privilegiado em que as sociedades modernas, enquanto sociedades complexas, vão colocar o problema crucial de sua relação com o mundo através da construção de paradigmas ou de referenciais, sendo que este conjunto de matrizes cognitivas e normativas intelectuais determina, ao mesmo tempo, os instrumentos graças aos quais as sociedades agem sobre elas mesmas e os espaços de sentido no interior das quais os grupos sociais vão interagir. (MULLER & SUREL, 2002, p. 9 [sem grifos no original])

A ação do Estado, na perspectiva descrita por Muller e Surel, já aponta indícios que contribuem com a justificativa acerca da importância dirigida à análise da dinâmica burocrática, pois na condição de aparelho específico da administração governamental, esta não se exime da necessária mediação que estabelece entre o Estado e a sociedade, especialmente pela construção de uma racionalidade que lhe é muito singular e que tem poder de direção e de construção de sentido. Adensando tais pressupostos, Muller e Surel (2002) ainda advertem que:

(...) o “objeto Estado” transformou-se também profundamente, a partir das análises canônicas de Hegel, Marx ou Max Weber. Antes encarnação da “razão na História”, “braço armado da burguesia”, ou detentor do “monopólio da violência legítima”, o Estado é hoje percebido no essencial através de sua ação, seja esta considerada como positiva ou negativa. Por isso mesmo, estudar a ação pública não consiste mais verdadeiramente (ver-se-á mesmo se esta questão não perdeu todo seu sentido) em refletir sobre o lugar e sobre a legitimidade do Estado, enquanto forma política abstrata, mas em compreender as lógicas implementadas nestas diferentes

formas de intervenção sobre a sociedade, em identificar os modos de relação existentes entre atores públicos e privados e em compreender como a ação pública recobre as dinâmicas imprecisas e evolutivas da fronteira entre Estado e sociedade. (p. 7-8)

Tal conceituação de Muller e Surel acentua a importância da(s) dinâmica(s) construída(s) no interior do Estado na explicitação da racionalidade que justifica e legitima, em cada momento histórico e em cada instituição, o modo específico de condução, articulação e controle das relações existentes entre os diferentes atores que transitam e/ou se confrontam entre os tênues limites do Estado e da sociedade civil.

Geddes (1994) e Grindle (1996) também caracterizam o Estado como um conjunto de instituições que constitui um *locus* de poder, recursos e interesses específicos e alertam para o equívoco de confundi-lo com o mercado ou com a sociedade civil. Grindle ainda destaca e apresenta em sua obra, os distintos graus de autonomia do Estado para formular e implementar políticas públicas. Esse autor evidencia que uma das variáveis desta autonomia está representada pela ação dos burocratas.

States of frequently engaged in contesting the right and capacity to make and implement authoritative decisions that structure economic and social interactions. In this regard, the state is a moving target, **defined by contention along its boundaries and among politicians and bureaucrats who, in competing for office and influence, rework social and economic conflict into political terms.** States are not monolithic and contention along boundaries is often combined with contention among branches and levels of government, agencies, and diverse bureaucratic interests. (1996, p. 3-4 [sem grifos no original])<sup>15</sup>

Para explicar e dar razoabilidade a estas disputas que marcam as relações ente Estado, Sociedade e Mercado no mundo contemporâneo, a obra de Karl

---

<sup>15</sup> [Estados frequentemente engajam-se em contestar o direito e a habilidade de tomar decisões autoritárias e implementá-las, as quais estruturam as interações econômicas e sociais. Nesse aspecto, o estado é um alvo em movimento, **definido pelo conflito e seus limites na relação entre os políticos e burocratas, os quais na sua competição por uma posição e influência, reprocessam os conflitos sociais e econômicos em termos políticos.** Os estados não são monolíticos, e os conflitos, juntamente com os limites, são muitas vezes combinados com os conflitos nas filiais e nos diversos níveis das agências governamentais, a partir dos múltiplos interesses burocráticos". (1996, p. 3-4 [sem grifos no original]) – Tradução nossa]

Polanyi (2000) “A Grande Transformação: as origens da nossa época”<sup>16</sup> destaca-se como alternativa ímpar, pois discute as relações entre Mercado e Estado na perspectiva da Política, não restringindo-se às análises estruturais. Entretanto, este debate não será aprofundado, pois apenas tangencia o escopo do objeto investigado. O elemento que se pode destacar é o modo pelo qual o Estado regulará as oportunidades, não mais na forma tradicional de reciprocidade, mas numa redistribuição abstrata e indireta, incluindo novos interesses ao jogo político.

Atinente à “grande transformação” retratada na obra de Polanyi, Castel (1998) em sua obra “As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário” corrobora com a ideia de que a relação entre Mercado e Estado é base para qualquer investigação. Para Castel, não há como pensar em política pública dissociada da retenção de um excedente que não prejudique a “população”. Esse excedente estará a serviço de uma lógica de redistribuição tensionada constantemente por “questões sociais”.

Para Castel (1998) o termo “questão social” remete inexoravelmente à sociedade moderna, que após as revoluções industrial e francesa, “foi suscitado pela tomada de consciência das condições de existência das populações que são ao mesmo tempo, os agentes e as vítimas da revolução industrial.” (p.30) Em suas análises, Castel ainda destaca que:

O hiato entre a organização política e o sistema econômico permite assinalar, pela primeira vez com clareza, o lugar do “social”: desdobrar-se nesse entre-dois, restaurar ou estabelecer laços que não obedecem nem a uma lógica estritamente econômica nem a uma jurisdição estritamente política. O “social” consiste em sistemas de regulações não mercantis, instituídas para tentar preencher esse espaço. Em tal contexto, a questão social torna-se a questão do lugar que as franjas mais dessocializadas dos trabalhadores podem ocupar na sociedade industrial. A resposta para ela

---

<sup>16</sup>Polanyi, mais do que apontar e descrever a “grande transformação” expressa com rigor analítico as condições sob as quais essa transformação ocorreu.

Desse modo, em detrimento a uma discussão exaustiva acerca da estrutura capitalista, Polanyi (2000) privilegiou as análises que explicitam o modo como as pessoas se movimentam e organizam as relações sociais e de poder em seu interior e que levaram, ao fim e ao cabo, a esta grande transformação. Para o autor “(...) a chave para o sistema institucional do século XIX está nas leis que governam a economia de mercado” (2000, p. 17), desmistificando, contudo, a ideia de que haja a possibilidade de um mercado auto-regulável.

Polanyi organiza sua obra no período pós-guerra, no século XX, e dentre várias construções assertivas – respaldadas com muito rigor na história precedente da humanidade – assevera que não há capitalismo sem Estado. “A grande transformação” retrata a transição construída pela humanidade e que foi caracterizada pela passagem da racionalidade implícita nas relações sociais baseadas em critérios de reciprocidade e de redistribuição para uma racionalidade cuja força motriz pautava-se pela ideia da troca universal.

será o conjunto dos dispositivos montados para promover sua integração.  
(1998, p. 31)

A denominada “questão social” aparece, assim, no conjunto de tensionamentos que permeiam a racionalidade que define a organização da sociedade moderna e que, ao definir seus princípios, também define o lugar a ser ocupado pelos diferentes sujeitos. A materialidade desta racionalidade, construída pelo jogo de interesses que perpassam o Estado, pode ser encontrada, inclusive, na literatura, como na obra de Eça de Queiroz “O conde de Abranhos”:

Esta ideia de divisão em duas classes é salutar, porque assim educados nela, os que saem da universidade não correm o perigo de serem contaminados pela ideia contrária – ideia absurda, ateia, destruidora da harmonia universal – de que o futuro pode saber tanto como sabe o bacharel. Não, não pode: logo as inteligências são desiguais, e assim fica destruído esse princípio da igualdade das inteligências, base funesta de um socialismo perverso. (...) Como pode realmente o homem que todo dia trabalhou no seu tear, e à noite, depois do caldo de couves, dormiu do sono brutal da fadiga física, participar do governo, da coisa pública (...) (1962, p. 384)

Esse trecho da obra de Eça de Queiroz ressalta a permanente cisão entre aqueles que produzem e aqueles que governam, sendo que aos primeiros, não sem alguma resistência e luta, é negado qualquer forma de controle, poder e participação. Não obstante, no intrincado movimento de relações sociais contemporâneas criam-se fissuras insurgentes que, vez ou outra, ressignificam tais papéis.

## 2.1 CONSTITUIÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E O CULTO DA PESSOALIDADE: PATRIMONIALISMO E ESTAMENTO BUROCRÁTICO

O “conde de Abranhos” põe em debate o contexto singular de formação do Estado brasileiro em relação aos atores que participam das disputas na esfera pública.

Nesse contexto, ganha relevo a análise local da constituição do Estado, o qual vai conformando-se *vis-a-vis* à correlação de forças que o tensiona, cotejado pelos interesses que disputam espaços nas arenas institucionais. Assim, não é intenção deste capítulo construir uma narrativa linear acerca da história do Brasil e da constituição do Estado brasileiro, tampouco do aparelho estatal em suas tensões

econômicas e sociais que incidem diretamente sobre a governabilidade. O foco principal será aludir a elementos-chaves que permitam compreender e ampliar a capacidade explicativa acerca das características deste Estado no Brasil e de suas marcas na constituição da racionalidade inerente à dinâmica burocrática do aparelho estatal e da percepção acerca da identidade dos burocratas.

Inicialmente, é salutar lembrar que na sociedade de mercado as relações sociais de reciprocidade e redistribuição foram substituídas pelas relações de troca. Neste novo cenário, somente o Estado é capaz de ser solidário, pois a conformação dos sujeitos e dos mercados balizou-se para atuar a partir de demandas privadas.

Essa relação mais solidária, intrínseca ao Estado, é que deve marcar o espírito do servidor público em detrimento às demandas privadas que constituem a base de sua existência pessoal. Decorre deste fato, o princípio da impessoalidade - que diferencia o profissional que ocupa cargo ou função pública dos demais profissionais.

Por outro lado, há que se destacar que o princípio da solidariedade inerente ao Estado no atendimento às diferentes demandas se restringe àquelas que entram na agenda política. Destarte, não há como desconsiderar os inúmeros conflitos e disputas que antecedem a priorização das demandas em diferentes momentos históricos. Mais do que isso, é imprescindível aludir às contradições que subvertem a construção de lógicas lineares.

Castor (2004) em sua obra “O Brasil não é para amadores” afirma que os movimentos que dão concretude às políticas e tradutibilidade às demandas sociais não são lineares nem podem ser analisados sob esta perspectiva. Ao contrário, são as contradições que permitem a coexistência, no Brasil, de reformas de natureza neoliberal em consonância à criação de estruturas como a do SUS que remetem à gênese do estado de bem-estar social. Não se trata, no entanto, de lógicas distintas que correm paralelas, mas de lógicas que se entrecruzam e ressignificam suas ações no conjunto das correlações de força. Assim, planeja-se saúde para todos numa racionalidade marcada por princípios privatistas e individualistas.

Castor (2004) apresenta a realidade brasileira sob o viés da administração pública e de suas nuances no desenvolvimento social. Sua obra, baseada em dados e informações sólidas, lança luz sobre um aspecto central da organização social e



política de nosso país. Para o autor, na experiência brasileira, o Estado precedeu a sociedade, deixando-a numa posição de “obediência” e “submissão”.

O desejo do autor com este posicionamento é o de sublinhar o uso peculiar da potencialidade presente na força política do estado que, em nosso caso, desvia-se da possibilidade de um desenvolvimento social mais equitativo e concentra-se na formalização de soluções que amenizem os efeitos das desigualdades sociais. Neste cenário, encontra-se solo fértil para práticas comprometidas com traços patrimonialistas, como o clientelismo, o mandonismo, a improvisação e o imediatismo, práticas que caracterizarão o *modus operandi* do aparelho do estado.<sup>17</sup>

As características herdadas dos portugueses forjaram, segundo Castor (2004), uma “maneira mimética de estruturar nossas instituições”. A obra deste autor, organizada em três partes, apresenta, na primeira, uma rica discussão acerca da herança lusitana. Raymundo Faoro (1958), perquirindo as características do desenvolvimento do Estado brasileiro, também destaca a influência da administração patrimonialista dos portugueses sobre o Brasil.

A coroa conseguiu formar, desde os primeiros golpes da reconquista, imenso patrimônio rural (bens “requengos”, “regalengos”, “regoengos”, “regeengos”), cuja propriedade se confundia com o domínio da casa real, aplicado o produto nas necessidades coletivas ou pessoais, sob as circunstâncias que distinguem mal o bem público do bem particular, privativo do príncipe. (FAORO, 1979, p.4)

Ao perscrutar as raízes históricas do Estado Português, Faoro conclui pela inexistência de uma organização social compatível com o feudalismo e pela forte

---

<sup>17</sup> A poesia de Gregório de Matos (1691) intitulada “Define o poeta os maus modos de obrar na governança da Bahia, principalmente naquela universal fome que padecia a cidade” expressa a força dos princípios da dominação tradicional no funcionamento interno da Coroa Portuguesa, bem conhecido pelo poeta, que ocupava a função de magistrado.

[...]

E que justiça a resguarda? ... Bastarda.

É grátis distribuída? ... Vendida.

Que tem, que a todos assusta? ... Injusta.

Valha-nos Deus, o que custa

O que El-Rei nos dá de graça,

Que anda justiça na praça

Bastarda, vendida, injusta.

[...]

presença de uma estrutura patrimonialista gerida pela vontade administrativa do príncipe e pela lealdade de seus funcionários. “A propriedade do rei – suas terras e seus tesouros – se confundem nos seus aspectos público e particular. Rendas e despesas se aplicam, sem discriminação normativa prévia, nos gastos da família ou em bens e serviços de utilidade geral.” (1979, p.8)

Adensando o tema em tela, ainda que recorrendo a aspectos mais culturais e de comportamento social, Oliveira Vianna (1982) destaca elementos singulares da formação política e social brasileira.

(...) o brasileiro é fundamentalmente individualista; *mais mesmo, muito mais do que outros povos latino-americanos*. Estes tiveram, no início, uma certa educação comunitária de trabalho e de economia. (...) Nós não. No Brasil, só o indivíduo vale e, o que é pior, vale sem precisar da sociedade – da comunidade. Estude-se a história da nossa formação social e econômica e ver-se-á como tudo concorre para dispersar o homem, isolar o homem, desenvolver, no homem, o *indivíduo*. O homem socializado, o homem solidarista, o homem *dependente de grupo ou colaborando com o grupo* não teve, aqui, clima para surgir, nem temperatura para desenvolver-se: - De onde nasce que nenhum homem nesta terra é repúblico, nem vela ou trata do bem comum, senão cada um do bem particular. (p. 392, [grifos do autor])

A síntese do autor, fundamenta-se no pressuposto de que a Metrópole Portuguesa conduziu à formação de grupos de moradores dispersos em vilas desvinculadas entre si e submetidas ao jugo dos desígnios do “capitão-mor regente”; distantes, portanto, de uma vida coletiva pujante. (VIANNA, 1982, p. 377-390)

Nesse contexto, o patrimonialismo encontra terreno fértil para acentuar a indistinção entre público e privado, fazendo emergir o que Vianna (1982) denominou de “clã parental”: grupo composto pela elite aristocrática dominante que influenciava diretamente as decisões práticas da vida política local segundo interesses particulares. Projetados para a vida pública, estes clãs se transformaram em “clãs políticos” e, a partir do “sufrágio universal” da Constituição de 1824, em “clãs eleitorais” para cooptar os votos necessários ao jogo político. Na interpretação de Vianna, os “clãs eleitorais” foram a gênese de nossos partidos políticos.

O agrupamento local que conseguia ter ao seu lado o Governador dominava o município todo, passando a dispor de todos os *meios de aliciamento*, que o Centro – pelo seu preposto, o Governador – dispunha: polícia civil, polícia militar, guarda nacional, título de nobreza, nomeação para postos de administração locais (delegados, subdelegados, comandantes, inspetores, fiscais, etc.). (...) Parece que o processo de agremiação e sincretismo dos nossos clãs se iniciou sobre este critério nativista. Eram expressões

puramente bairristas e pessoais, não havendo nelas nenhum conteúdo de interesse público ou ideológico. (1982, p. 504)

Na abordagem teórica de Vianna, o “clã político” ou “clã eleitoral” expressam a ausência de valores coletivos e a primazia de interesses privados no âmbito da esfera pública. “Os partidos locais, como se vê, surgiam por meros motivos pessoais: – eram sempre as ambições, as vaidades e as preocupações de prestígio de família que decidiam da formação destas agremiações”, cujo objetivo central dirigia-se à conquista do apoio do Governador. “Este era o centro de força na Província e, conseqüentemente, nas localidades.” (1982, p. 512)

Considerando tais pressupostos, não é despiciente, na história política brasileira, o papel desempenhado pelos clãs no processo de agremiação dos indivíduos, cujo espírito organizativo era marcado por um forte descaso com a coisa pública e pela baixa coesão social. O exercício de governar, nesse contexto, adquire contornos de uma prática arraigada a princípios de cunho familiar. Os Partidos, escreve Oliveira Vianna, “não disputam o poder para realizar ideias; o poder é disputado pelos proventos que concede aos políticos e aos seus clãs.” E adverte ainda: “entre nós, a política é antes de tudo um meio de vida, vive-se do Estado como se vive da lavoura, do comércio e da indústria.” (2004, p.45)

Do mesmo modo, Faoro é assertivo ao descrever a formação do estamento burocrático constituído pelos funcionários administrativos, os quais ganhavam status e diferenciação social em decorrência do cargo que ocupavam. O estamento burocrático enquanto organização dos “funcionários” administrativos dissemina relações de poder pela tessitura social, “reclamando a imposição de uma vontade sobre a conduta alheia.” (1979, p. 46)

Os estamentos se constituem, assim, em blocos impermeáveis que tendem a minimizar a entrada de indivíduos que possam compartilhar o poder ali centralizado, assegurando a perpetuação das posições e do status delas decorrentes. Conforme Faoro (1995), os estamentos são órgãos do Estado, governam e fazem uso da máquina estatal para a satisfação de interesses pessoais.

Tem-se assim, nas relações da sociedade com o Estado, uma interação construída sobre a ambivalência formalismo/jeitinho. Para Lopes (2008) o culto da personalidade fragiliza a coesão social e, proporcionalmente, facilita o uso de expedientes alternativos para a satisfação de interesses privados. Essa força motriz

presente no culto da pessoalidade permanece dominante, especialmente, até a década de 1930.

Para o autor, Juarez Rubens Brandão Lopes (2008), a gênese desse comportamento está na presença de trabalho escravo no Brasil até final do século XIX – terreno fértil para explicar o grau de intransigência entre “patrão” e “empregado”, pois os conflitos eram incorporados como perda de lealdade e não com impessoalidade.

O período getulista representará um salto significativo no que se refere ao distanciamento das relações de compadrio que marcavam as relações de trabalho e de aproximação à construção de uma racionalidade mais atinente à marca da impessoalidade. Lopes (2008) também apresenta algumas características que alteraram a formação do mercado de trabalho brasileiro a partir da década de 1940. Sinteticamente, ele destaca em seu trabalho: a convivência entre contrato verbal e contrato formal, a exigência da lealdade pessoal dos trabalhadores e, paradoxalmente, o rompimento desta lealdade a partir da profissionalização da gestão da fábrica, a coincidência entre o poder de classe e o poder estamental, a pouca inovação que deixava o país refém da tecnologia internacional, a ampliação da complexidade do padrão de sociabilidade e a regulamentação a partir do salário mínimo<sup>18</sup>.

Assim como Lopes (2008) contribui para a compreensão da formação do mercado de trabalho brasileiro, Dreifuss (1989) em sua obra “O jogo da direita”, explicita a constituição do sistema de poder dominante no Brasil, desnudando as contradições que permearam as transformações do período republicano. Para este autor:

A marca registrada das transformações do período republicano brasileiro – seja em sua fase velha, moderna, recente ou prematuramente envelhecida – é a da transição social e política morosa e arrastada, imediatista e preservadora de conteúdo. Se trata de um constante *realinhamento político conservador*, apoiado no *transformismo institucional* e escorado na *intervenção corretiva*, geralmente administrativa (burocrático-partidária),

---

<sup>18</sup> A greve de 1978 marca a mudança de postura na inserção do Brasil na Sociedade do Trabalho, mudam as relações entre capital e trabalho, marcada agora por uma racionalidade impessoal mais forte e por um período de estabilidade política a qual, a despeito de ceifar as possibilidades de Revolução, permite o uso das “regras do jogo” político, tornando dispensáveis os golpes tão comuns em períodos anteriores. Essa mudança, no entanto, não significa a substituição total do passado de pessoalidade e clientelismo que marcaram a Sociedade do trabalho no Brasil. No caso específico da educação, as greves das décadas de 1970 e 1980 marcaram este servidor público ao colocá-lo na condição de trabalhador e não mais no papel de “sacerdócio” ou do “dom”.

polícialesca ou *manipulativa* de opinião pública e, muitas vezes, por via militar. Poderíamos dizer que o realinhamento político conservador é da própria essência das elites dominantes brasileiras e tem sido a marca registrada de suas práticas e do processo político por elas encaminhado ao longo deste século. A recente transição do regime autoritário empresarial-militar para a presente *situação pluralista* não fugiu à regra: transcorreu como mais um processo de realinhamento conservador entre os setores dominantes do país, gestado e “conchavado” no interior da Sociedade Política dominante. E o contínuo realinhamento conservador tem, por sua vez, uma contrapartida no sistemático desarranjo da sociedade civil-popular, permanentemente destruída, desarticulada ou distorcida pela intervenção repressiva das elites dominantes. (p. 9).

Para Dreifuss há uma convergência, na sociedade política brasileira, entre classes e elites dominantes. Tal convergência pressupõe tomar o Estado republicano brasileiro como palco de disputas e acordos entre agrupamentos dominantes com pouca ou nenhuma representação popular. Não obstante, o autor não reduzirá o Estado a um “comitê executivo da burguesia”, pois ao acentuar o traço privatista do Estado não nega suas contradições; embora destaque o corporativismo permanente nos processos que reiteram com absoluta tranquilidade os interesses do grupo que se tornou dominante.

Dreifuss evidencia que, em plena emergência do capitalismo industrial, as classes dominantes e as elites dirigentes nacionais operavam entre a inovação da estrutura produtivo-distributiva e a conservação dos costumes e estilos de vida remanescentes, com total desprezo pela organização da sociedade civil, exceto sua própria organização. Mais que isso,

[...] abortariam a administração independente da “coisa pública”, ao impedir a normatização impessoal (administrativa e legal), em troca do “jeitinho” e da “alavanca”, da acomodação e da conciliação de seus interesses privados. Entravariam, assim, a formação de uma burocracia profissional, responsabilizável e orientada pelo interesse público, favorecendo em seu lugar o surgimento de verdadeiras “roscas” de influência e retalhamento das máquinas gerenciais locais e regionais. Além disso, fincaram pés e mãos na administração federal, através *de* (e permeadas *por*) múltiplas e polifacéticas intermediações e mediações *com* e *nas* sociedades políticas, nacional ou regionalmente organizadas, como as forças militares e as facções burocrático-partidárias dirigentes (1989, p. 10).

É possível concluir com Dreifuss que a correlação de forças que tensiona o poder do estado é exercida assimetricamente, a expensas dos grupos sociais que não compunham nem a classe dominante tampouco a elite dirigente.

Um dos efeitos mais perversos desta representação assimétrica que exclui – ao menos potencialmente – a participação da sociedade civil nas definições políticas

e no rumo do Estado é a degeneração do sentido do Estado e das relações estabelecidas entre Estado e governo tomados - ainda que equivocadamente - comumente, como sinônimos.

Dreifuss denominou esse processo de “governo estatal”, acerca do qual assevera:

Hoje, por sua ilegitimidade, nascida do conchavo e da negação do voto, o governo é, mais do que nunca, “posseiro” do Estado e age como *um aparelho estatal no estado de dominação*, configurado pelas três grandes associações políticas – a militar, a empresarial e a conservadora associação partidário-burocrática, que ganha sentido, interesses próprios e vontades diferenciadas. Isto é: o governo se arroga funções de Estado e o sub-roga; ele parece dizer: *eu sou o Estado*. Esta apropriação do Estado pelo governo dá a medida da desapropriação de que a sociedade foi objeto e da alienação do Estado em relação a esta. Não é à toa que na linguagem popular o “Planalto”, além de ser um termo topográfico, designa tanto o Palácio quanto a intrincada combinação de pessoas, estrutura, ritual e processualística das relações de poder e da direção política e burocrática da máquina gerencial-estatal. Em termos simbólicos e metafóricos, o rótulo parece adequado, quando se visualiza a distância entre o Planalto e a “planície” cívica. Tanto que até o ditado das felpudas raposas mineiras – “Aos amigos tudo; aos inimigos, a lei” – também sofreu sua atualização, desta feita carioca: “Aos amigos, tudo; aos inimigos, nada; aos indiferentes, a lei”. Configura-se, assim, o *governo estatal*. (1989, p. 34).

Nesse contexto, que cria uma simbiose autofágica entre Estado e governo, se fortalece o governo estatal – na acepção de Dreifuss – e, proporcionalmente, fragiliza-se a possibilidade latente de afirmação de uma sociedade civil e política de coletivos sociais. A dominação estatal a partir do governo conforma o primeiro a um aparelho político-gerencial comprometido com interesses privativos da classe dominante e da elite dirigente. Os argumentos repertoriados pelo autor não são difíceis de serem confirmados.

### **3 BREVE RETOMADA DOS MODELOS TEÓRICOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PATRIMONIALISTA, BUROCRÁTICO E GERENCIAL – NA FORMAÇÃO DA BUROCRACIA ESTATAL**

A obra de Edson Nunes (2010) destaca, na administração pública brasileira, a presença de quatro gramáticas arraigadas às práticas políticas e sociais: o clientelismo, o insulamento burocrático, o corporativismo e o universalismo de procedimentos<sup>19</sup>. Para o autor:

Se é impossível dizer que o clientelismo foi desalojado, é igualmente impossível afirmar que ele constitui a gramática dominante a ligar o Estado à sociedade no Brasil contemporâneo. O quadro é mais complexo, as quatro gramáticas possuem uma lógica contextual. [...] As separações que entrecruzam a formação social brasileira são verticais e horizontais. A integração é conseguida através de uma combinação sintética de traços aparentemente contraditórios, pertencentes às gramáticas do clientelismo, do insulamento burocrático, do corporativismo e do universalismo de procedimentos. Estes elementos permeiam a sociedade de alto a baixo, e estão simultaneamente presentes nas instituições formais. Representam gramáticas possíveis que podem ser colocadas em uso até pelo mesmo ator em diferentes contextos. (pp. 160-161)

A breve retomada dos modelos teóricos de Administração Pública no Brasil, proposta neste capítulo, intenta contextualizar alguns elementos da formação do Estado *vis-a-vis* à constituição e ao entrelaçamento das gramáticas que orientaram e orientam as práticas políticas e sociais em sua relação com a burocracia estatal.

---

<sup>19</sup> Edson de Oliveira Nunes conclui sua obra “A gramática política do Brasil” (1997, 1999, 2003, 2010) sublinhando os traços das quatro gramáticas nos desenhos que ilustram as relações entre o Estado e a sociedade. Para ele “atualmente o corporativismo emprega comandos universais e organiza horizontalmente várias instâncias de unidades sociais. O clientelismo permeia muitas instituições, fornece uma gramática compreensível para o sistema de relações sociais e políticas, atravessa distinções de classe e organiza verticalmente a sociedade. O universalismo de procedimentos confere uma aura de modernidade e de legalidade pública ao sistema político e às instituições formais, representa a retórica dos intelectuais e jornalistas ainda confere legitimidade a vários movimentos sociais de classe média. O insulamento burocrático é uma forma de evitar o controle e o escrutínio públicos sobre as atividades do Estado. Uma forma de perseguir a eficiência econômica, o desenvolvimento e a privatização seletiva das benesses que provêm do controle de parcelas substanciais do aparelho produtivo do Estado.” (2010, p. 163)

Destarte, é imprescindível retomar a obra de Raymundo Faoro (1958), no que tange às relações que o autor estabelece entre o patrimonialismo brasileiro e o lusitano.

A Administração Pública no Brasil é marcada, inicialmente, por um modelo patrimonial no qual um grupo de funcionários letrados, sob o comando do soberano, passa a gerenciar o Estado. Segundo Faoro (1958), esses estamentos ainda não constituíam a burocracia moderna do século XX, antes eram

(...) uma burocracia de caráter aristocrático, com uma ética e um estilo de vida particularizados, de funcionários de alto escalão governamental que tomavam para si o direito de governar, ainda que à sombra de um soberano, assumindo-se como detentores de cargos e do saber técnico, colocando-se acima das demais categorias sociais à época – clero, nobreza, comerciantes (burguesia em ascendência) e sociedade em geral. (p.63)

Esse “grupamento” distinguia-se socialmente pelos privilégios e honrarias que recebia. Essa ambiguidade entre o público e o privado se intensificou com a chegada da Corte portuguesa ao Brasil e com o modelo de Administração Pública decorrente, o qual naturalizava os privilégios e benefícios que recebiam os ocupantes dos cargos públicos.

Azevedo<sup>20</sup> (1963) recorre a este contexto histórico para analisar a relação entre Estado e sociedade e descreve o modo pelo qual o Estado passa a ser concebido:

(...) como uma providência que precede os indivíduos e a que se recorre como um sistema de amparo e de proteção. O que se vê, atrás da estrutura do Estado, não é o interesse coletivo de que é ou deve ser a suprema expressão; não é uma vontade objetiva que se desenvolve e reforça a dos indivíduos, para que esta se possa realizar completamente; não é a sociedade politicamente organizada que, com um espelho mágico, transmite ao indivíduo, com sua imagem, um poder novo: são, antes de tudo, as forças vivas, as personalidades que agem e têm em suas mãos as alavancas do comando. Não são as instituições que se respeita, seja qual for o indivíduo em que ela se instalou; mas os personagens que detêm o poder ou se agitam no cenário político, envolvendo-se numa auréola de prestígio. (p.225)

---

<sup>20</sup> A despeito de ser uma obra encomendada pelo Governo Vargas para ser a "Introdução" ao Censo de 1940, o autor apresenta um estudo bastante cuidadoso da história cultural e política da época em destaque.



Desse modo, não é surpresa a explanação que Hochman (1993) constrói sobre a Primeira República (1889-1930) do Brasil. Para este autor, trata-se de um período que apresentou pouca organização administrativa do Estado atrelado à quase inexistência de reformas no funcionalismo público. Somente após 1920, nas áreas sanitária, educativa, ferroviária e militar, é que começam a se desenhar algumas reformas, ainda que timidamente. (p. 57-60).

Nunes (2010) descreve este período como altamente conservador, oligárquico e regionalista, fazendo alusão a Pang (1978) para ilustrar o contexto da época: “uma eleição não terminava enquanto a Assembleia Legislativa ou a Câmara dos Deputados não analisasse e completasse o processo de reconhecimento dos resultados eleitorais.” (p. 74)

Esse reconhecimento, no entender de Nunes (2010), era expressão de acordos firmados entre os “coronéis” locais, os governadores e o presidente da República. “Favores pessoais e empreguismo de um lado, e repressão de outro, caracterizaram fortemente as relações políticas nesse período.” (p. 74) Entretanto, acrescenta o aludido autor:

Forças urbanas como as classes médias, os militares e os intelectuais começaram, a partir da década de 20, a erguer suas vozes contra o sistema oligárquico. Nesse período, várias crises políticas coexistiram com debates que refletiam as tensões entre o sistema oligárquico, personalista e clientelista, e demandas por uma ordem pública universalista. O final da década de 20 e o início da seguinte são marcados por elevação no tom das discussões sobre a necessidade da criação de uma ordem burguesa moderna, em oposição à ordem privatista tradicional. Estes debates e crises desembocaram finalmente na Revolução de 30, cuja emergência – assim esperavam muitos de seus partidários – deveria provocar a criação da ordem burguesa moderna. Mas isto jamais aconteceu. [...] Na ausência de uma facção burguesa hegemônica, o pós-30 deu lugar no Brasil a um “Estado de compromisso”, caracterizado pela tentativa, da parte do governo, de agradar a muitos interesses diferentes – e mesmo antagônicos. (pp. 74-75)

Portanto, as marcas de um modelo administrativo mais patrimonialista ainda eram perceptíveis na década de 1930 sob a forma do clientelismo. Não obstante, segundo Bresser-Pereira (1998), não se pode desprezar, nesse mesmo período, o início da reforma burocrática no Brasil. Para o autor, a reforma:

(...) inicia-se em 1936, com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, e consolida-se com sua transformação no DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), que se transformou em seu órgão formulador e, em grande parte, seu executor. A criação do DASP

representou a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica. (p. 164)

Esse novo período da história do Brasil, especialmente com a instituição de um regime autoritário a partir de 1937, trouxe uma reorganização do poder. As reformas efetuadas na área trabalhista, na criação dos Ministérios da Educação e da Saúde, na ampliação do parque industrial no país e na criação de comissões e departamentos novos, especialmente do DASP, expressam essas mudanças.

Wahrlich<sup>21</sup> (1983) reitera a importância do DASP<sup>22</sup> – como órgão central de pessoal, de organização e de orçamento – na trajetória modernizante da administração pública brasileira no governo Vargas (1930-1945). A autora ainda destaca o papel deste órgão na aplicação dos critérios que presidiram a classificação de cargos estabelecida na Lei n.º 284<sup>23</sup>. Sublinha, também, outras ações do DASP, como:

(...) sua insistência no “sistema de mérito”, já então não limitado aos concursos para ingresso em serviço (dos quais chegou a promover 20), mas também ampliando-se e estendendo-se mediante a avaliação do desempenho funcional, consagrada no Regulamento de Promoções de 1938; sua participação ativa na elaboração de um projeto de Estatuto dos Funcionários Públicos Civis; sua iniciativa no sentido de organizarem-se serviços de pessoal, nos quais, além das funções tradicionais, surgia pela primeira vez uma Seção de Assistência Social. (p.161)

---

<sup>21</sup> Beatriz Wahrlich nasceu em 1915 e foi uma das fundadoras da Escola Brasileira de Administração Pública – EBAP – da Fundação Getúlio Vargas. Sua obra “A reforma administrativa da era de Vargas” (1983) é considerada basilar na análise da Reforma Burocrática no Brasil.

<sup>22</sup> DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público – foi previsto na Constituição de 10 de novembro de 1937 (artigo 67) e criado pelo Decreto-Lei 579, de julho de 1938. Suas principais atribuições eram: a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de um com outros e com o público; b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados; c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária; d) selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura; e) promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União; f) estudar e fixar os padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos; g) auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos à sanção; h) inspecionar os serviços públicos; i) apresentar anualmente ao Presidente da República relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento. (Decreto-Lei 579)

<sup>23</sup> A Lei n.º 284, de outubro de 1936, criou o Conselho Federal do Serviço Público Civil, o qual foi incorporado pelo DASP em 1938.

Além disso, o DASP também propôs a organização e execução de um programa de aperfeiçoamento de funcionários públicos no exterior, pois a administração de pessoal e a revisão de estruturas e racionalização de métodos eram objetos da reforma burocrática.

Nesse ínterim, segundo Wahrlich (1983), o DASP passa a congregar uma elite especializada. Essa elite era formada por funcionários pertencentes a diferentes ministérios, que assumiram cargos de chefia de divisões e seções no DASP, sob a indicação de Luis Simões Lopes<sup>24</sup>, nomeado presidente do Departamento.

Acerca desse período e de sua atuação no DASP, Celina Moreira Franco, no ano de 1990, entrevistou Luís Simões Lopes para sua pesquisa intitulada "Trajetória e Desempenho das Elites Políticas Brasileiras", que era parte integrante do projeto institucional do Programa de História Oral do CPDOC – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. A transcrição, na íntegra, dessa entrevista (95 laudas), encontra-se disponível nos arquivos da FGV – Fundação Getúlio Vargas.

Alguns trechos da entrevista de Luís Simões Lopes ajudam a construir o cenário da época no que tange à correlação de forças e aos itinerários que mediaram esse período inicial de reforma burocrática da administração pública brasileira.

Celina – (...) Agora, eu já o vejo, a partir dos anos 30, preocupado com a questão da administração pública. Como é que se deu essa passagem do seu interesse?

Lopes – Porque eu vi que a desordem era profunda no serviço público. Eu, como oficial de gabinete de um ditador... O dr. Getúlio teve um mérito, fez o que esse nosso novo presidente devia fazer, centralizar tudo na mão dele. Por que eu consegui reduzir os sessenta e tantos por cento do Orçamento que eram consumidos pelo funcionalismo público civil para 33%, mais ou menos... Porque não havia cargo sem ser o dr. Getúlio que nomeasse ou demitisse. Agora cada ministro que entra traz um bando de gente nova para o ministério, aquela gente fica lá definitivamente; vem outro ministro, novo bando. Eu estou vendo nos jornais, não sei se é exato, que o Sarney nomeou mais de 140 mil funcionários para um lugar onde havia uma multidão de gente, um excesso, como é o serviço público hoje. As pessoas

---

<sup>24</sup> Luís Simões Lopes era um ex-funcionário do Ministério da Agricultura e ex-funcionário de gabinete da Presidência da República. Em 1935, Getúlio Vargas delegou a Lopes a função de diretor da nova comissão de estudos de reforma da administração pública, que em 1936 se tornou CFSPC (Conselho Federal do Serviço Público Civil) e, em 1938, o DASP, sob sua direção. Assim, Simões Lopes liderou o processo de reforma administrativa no Estado Novo, obtendo um importante papel na condução dessas reformas e na organização do novo departamento. Simões Lopes acreditava que o funcionalismo público era ineficiente devido, principalmente, à má formação do mesmo e à inexistência de concursos sérios. (LOPES, Luís Simões. Luís Simões Lopes II (depoimento, 1990). Rio de Janeiro, CPDOC, 2003).

não vão ao serviço, não comparecem, não vão lá porque não tem nem lugar para sentar.

Celina – Mas isso o senhor pôde observar quando era chefe de gabinete do governo Vargas, no início do governo. Essa desordem administrativa o senhor observou...

Lopes – Essa desordem administrativa... E depois eu vou te contar uns certos fatos para ver como o dr. Getúlio tinha o desejo de fazer um bom serviço público. E, realmente, você pode ter um grande presidente, um grande ministro, mas se você não organizar o serviço público, não tiver um serviço público competente, capaz de executar aquele pensamento, aquelas ordens que o governo quer atribuir, não consegue nada. Com essa gente que está aí, o Collor, coitado, vai lutar de uma maneira tremenda. Isso é uma gente incompetente, incapaz, ignorante. Não sabem nada! Eu digo porque vi isso de perto. (LOPES, Luís Simões. Luís Simões Lopes II (depoimento, 1990). Rio de Janeiro, CPDOC, 2003)

O depoimento de Lopes explicita uma preocupação que subjaz a esta investigação que é a relação entre os políticos e os burocratas. Para ele, era urgente dotar todo o aparelho de Estado da racionalidade inerente à administração científica. Recorrendo à tese de Nunes (2010) acerca das diferentes gramáticas que perpassam a administração pública brasileira e, considerando o depoimento de Luís Simões Lopes, é possível perceber no DASP uma alusão, ainda que teórica, ao *universalismo de procedimentos* principalmente pela classificação dos cargos do funcionalismo – introduzindo novos métodos e novas técnicas para os serviços burocráticos – e pelos processos seletivos de funcionários por meio de concurso.

Celina – Foi aí que se apresentou a Lei 284?

Lopes – Exato. Ela se transformou na Lei 284. Bom, essa lei organizava o serviço público. Colocava o pessoal todo, obrigatoriamente, no concurso, e criava um órgão próprio para fazer os concursos, porque esses concursos feitos nos ministérios... Era melhor não ter concurso porque o concurso era foco de grossas bandalheiras. Eu ainda assisti o fim de um, que ainda veio dar nas mãos do dr. Getúlio, feito no Ministério da Fazenda, para fiscal não sei de quê. *Era uma bandalheira total!* Inclusive alguns dos novos getulistas conseguiram se inscrever no concurso, sem saber nada de nada, e foram aprovados e nomeados, porque a Comissão já estava constituída, dr. Getúlio deixou correr aquilo. Era natural que se fizesse isso. [...]

Celina – Foi aí que se criou o sistema do mérito?

Lopes – Foi aí que se criou. A Lei 284 foi que criou o sistema do mérito dentro do serviço público brasileiro. Eu tive depois, no DASP, funcionários por concurso que foram para os Estados Unidos fazer cursos lá, e voltaram. Fiquei muito tempo cuidando disso, de 36 a 45. Então eu tive tempo suficiente – porque isso você não faz do dia para a noite, de jeito nenhum – para organizar aquilo. Dr. Getúlio dava um apoio incondicional... Ele, por exemplo, só podia nomear gente por concurso mas, por lei, não era obrigado a respeitar a ordem de classificação. Mas ele nunca desrespeitou a ordem de classificação, nomeava na ordem de classificação, o que era muito bem visto por todos, pelos funcionários principalmente. Por que se escolheu o fulano? Porque está na vez dele. Tem uma vaga, então, foi o primeiro, foi o segundo, o terceiro, agora vai o quarto classificado nos concursos. Isso dava um prestígio enorme aos concursos. Criaram-se aqui no Rio de Janeiro mais de 100 cursos para preparar gente para concurso no DASP. E homens como Roberto Campos, Edmundo Barbosa da Silva, essa

gente toda é fruto de concurso. O Itamarati só teve gente boa, através dos concursos do DASP. Esse Instituto Rio Branco que depois foi criado pelo João Neves da Fontoura, contra o meu voto, porque eu fui convidado... Eu não era mais presidente do DASP, não me lembro o que eu era, mas o Neves era ministro das Relações Exteriores e me convidou para uma reunião lá, onde iam discutir a criação do Instituto Rio Branco. Eu me manifestei contra, e muito acertadamente, porque até hoje nunca mais se colocou um homem de grande valor no serviço público no Itamarati. E eu coloquei uma quantidade de gente, homens como Pio Correia, podia ser ministro de Estado, homem como esses que eu falei, Roberto Campos, essa gente boa do Itamarati toda era do concurso do DASP. (LOPES, Luís Simões. Luís Simões Lopes II (depoimento, 1990). Rio de Janeiro, CPDOC, 2003)

As reformas conduzidas pelo DASP intentavam substituir velhos princípios políticos, arraigados à gramática do clientelismo, por uma estrutura mais burocratizada. A burocracia – como corpo técnico, altamente especializado – se constituiria numa elite burocrática para exercer, conforme Weber (1986) já havia sublinhado, um papel de dominação racional da sociedade, centrada em estatutos e na disciplina de serviço.

Era necessário mudar a mentalidade do funcionalismo público e, para a consecução deste propósito, a meritocracia e a padronização do funcionalismo seriam o antídoto ao patrimonialismo presente na distribuição de cargos e promoções. A busca dessa racionalidade científica aparece no depoimento de Lopes quando este ilustra as vicissitudes dos despachos do presidente.

Lopes – (...) “dr. Getúlio, o senhor está dando esses milhares de despachos e, é natural que isso aconteça, o senhor está dando despachos que são incoerentes. Porque um caso o senhor dá aprovado, outro o senhor nega, e são casos idênticos. Então isso parece, ao povo em geral, que o senhor está protegendo determinadas pessoas e castigando outras, quando não é verdade. O senhor dá esses despachos, recebe do ministério um parecer, um processo com o parecer do consultor jurídico, que finalmente acaba no ministro, e o senhor põe aprovado. Mas passado algum tempo, ou até no mesmo dia, o senhor recebe um processo com o mesmo assunto, apenas é de outro ministério, que vem com o parecer favorável do consultor jurídico, do ministro, desse, daquele, o senhor bota também aprovado. Eu acho isso muito perigoso. Assim como há uma jurisprudência no Poder Judiciário, tem que haver uma jurisprudência no Poder Executivo. E principalmente agora, que sendo uma ditadura, o senhor é responsável por todos os despachos. O senhor vai ser acusado de uma coisa que o senhor não faz, favorecer determinadas pessoas e ser contra outras, porque o senhor despachou um mesmo assunto em sentido contrário.” Ele, que era um bom advogado, tinha feito muita advocacia no Rio Grande do Sul, tinha sido um dos maiores advogados da fronteira, ficou muito impressionado e disse: “Não, é claro. O Executivo tem que ter a sua jurisprudência, tem que ter uma norma que deve ser respeitada. Então, você fica autorizado a pegar os meus despachos, depois de dados, e ver o que não está dentro das normas e me trazer, para a gente rever isto.” Bom, todos os dias eu estava com um monte de papéis debaixo do braço, de noite, levando para ele, para despachar das nove, às vezes, até as três da manhã. Eu até brincava com ele... Ele

gostava, como bom advogado, de fazer um despacho longo, às vezes explicando porque que ele estava tomando aquela decisão e tal. E às vezes eu dizia: “O seu despacho está muito bonito mas não pode ser, porque o senhor já despachou isso mesmo em sentido absolutamente contrário ao que está aí. O senhor despachou baseado nas opiniões que vieram do ministério.” (LOPES, Luís Simões. Luís Simões Lopes II (depoimento, 1990). Rio de Janeiro, CPDOC, 2003)

Essa busca por uma nova gramática, com procedimentos mais universais e menos clientelistas, se deu no bojo das teorias científicas norte-americanas, a chamada *scientific management* ou administração científica. Dentre outros aspectos, isso foi possível porque o governo promoveu o intercâmbio entre a administração federal brasileira e outros modelos administrativos no exterior, com a promulgação do Decreto-Lei n. 776, de 7 de outubro de 1938, chamado *Missão de Estudos no Estrangeiro*, de autoria do próprio Luis Simões Lopes.

A elite técnica formada no DASP participou ativamente deste intercâmbio, tornando este grupo detentor de um saber científico altamente especializado e, portanto, diferenciado no funcionalismo federal.

Destarte, se por um lado esse período inicial da reforma burocrática no Brasil possibilitou a propagação de ideias e práticas modernizadoras, com grande ênfase no aperfeiçoamento dos funcionários públicos e na racionalização dos métodos, por outro, como alerta Wahrlich (1983), exagerou no controle e na forte centralização “no DASP e pelo DASP”.

Lawrence Graham (1968) foi enfático em sua análise acerca da formação do serviço público brasileiro.

...the attempt to form the Brazilian public service through the use of a personal policy based on the American system led to the creation of an administrative system characterized by a high degree of formalism, in which there is considerable discrepancy between the rules and the reality.<sup>25</sup> (p.6)

Esse paradoxo que permeou a existência do DASP, na análise de Edson de Oliveira Nunes (2010), forjou uma combinação de insulamento burocrático com tentativas de institucionalização do universalismo de procedimentos, num contexto em que as demandas oligárquicas ainda conduziam a práticas clientelistas.

---

<sup>25</sup> [...a tentativa de formar o serviço público brasileiro através do uso de uma política de pessoal baseada no sistema americano levou à criação de um sistema administrativo caracterizado por um alto grau de formalismo, no qual há considerável discrepância entre as normas e a realidade (1968, p. 6) – Tradução nossa]

Criado para racionalizar a administração pública e o serviço público, o departamento preocupava-se com o universalismo de procedimentos em assuntos relacionados com a contratação e a promoção dos funcionários públicos. Nesse aspecto o DASP representava a fração moderna dos administradores profissionais, das classes médias e dos militares, tornando-se um agente crucial para a modernização da administração pública. Embora jamais tenha completado sua missão, o DASP deu inúmeros passos positivos para a modernização do aparelho de Estado e para a reforma administrativa. Mas o DASP possuía outra face: o papel de conceber e analisar criticamente o regime autoritário. Como tal, implementou o insulamento burocrático e desempenhou várias funções antagônicas ao universalismo de procedimentos que ele próprio defendia, como agente de modernização (p.81).

As contradições da reforma preconizada pelo DASP também foram objeto de análise de outros dois autores do pensamento brasileiro sobre administração pública: Alberto Guerreiro Ramos e Nelson Mello e Souza.

Ramos (1954) enfatizava a necessidade de adequar as ideias da administração científica à realidade brasileira. Para este autor, o diapasão social existente entre os Estados Unidos e o Brasil fez com que, neste país, os conceitos imanentes à reforma burocrática fossem distorcidos.

Ampliando essa análise, Souza (1994) considera que o principal foco de resistência à reforma administrativa no Brasil, nesse período, advinha das características estruturais da sociedade. “As reformas administrativas no Brasil tentariam implantar no país valores como o mérito e a impessoalidade que não encontrariam correspondência e respaldo na prática social nacional, dificultando a efetivação das referidas reformas em nosso país.” (p.51) Ainda sobre a reforma do DASP de 1938, o aludido autor afirma que:

Havia pouca ou nenhuma demanda nacional de criação de uma carreira na administração pública. O sistema político predominante, baseado no favoritismo e nas lealdades grupais, ainda estava forte e era, obviamente, contrário a semelhante linha de ação. As necessidades sociais relacionadas com o subemprego, o desemprego e mesmo com a inexistência de emprego ainda se voltavam para o setor público, com seus três níveis – municipal, estadual e federal –, como opções lógicas para obtenção de emprego, na ausência de um setor privado capaz de absorver a mão de obra disponível. A modernização de acordo com o princípio do desempenho, estabelecendo modelos de eficiência e aperfeiçoamentos marginais, provou ser um objetivo ainda inteiramente estranho aos valores políticos brasileiros e às perspectivas sociais. (...) *Na ausência de necessidade social, não há aceitação social e, conseqüentemente, não há resposta social.* (p. 59-60, sem grifos no original).

Destarte, é nesse contexto de tentativas de mudanças e tensionamentos na administração pública brasileira, que práticas já instituídas também ganham força. Bresser-Pereira (1998) é peremptório ao descrever o modo pelo qual algumas práticas patrimonialistas ou clientelistas se fizeram sentir de forma poderosa após o colapso do regime autoritário.

Vargas foi deposto em outubro de 1945, fazendo com que faltasse à reforma burocrática o respaldo que o regime autoritário lhe conferia. No novo regime democrático, o DASP foi reorganizado, com grande corte em suas atribuições (perdeu o controle sobre as atividades de administração de pessoal a cargo dos ministérios, tais como nomeações, transferências, promoções, licenças, medidas disciplinares, etc.). Pelo mesmo ato, a Divisão de Material foi transferida do DASP para o Ministério da Fazenda. Nos cinco anos seguintes, a reforma administrativa seria conduzida como uma ação governamental rotineira e sem importância, enquanto práticas clientelistas ganhavam novo alento dentro do Estado brasileiro. (p. 166)

Geddes (1994) expõe alguns argumentos, internos ao funcionalismo público, que ajudam a entender o movimento de oposição que, por vezes, se faz às mudanças na administração:

Changes on the recruitment and promotion that would convert one personalistic system based on patronage in a system based on merit threat the existing servers and reduce patrimonial resources controlled by politicians. Hence, civil servants unions, politicians and party activists have always been opposed to such changes.<sup>26</sup> (pp. 27-28).

Nos estudos de Lawrence Graham (1968) sobre as reformas engendradas no DASP, essa ambiguidade é expressão de um contexto social distinto daquele vivido nos Estados Unidos. Enquanto naquele país as reformas partiam de pressões da classe média sobre o governo, no Brasil as reformas partiam de um governo autoritário.

Desse modo, com exceção da elite burocrática do DASP, as resistências se fizeram muito presentes no funcionalismo federal, conforme se observa no Relatório deste Departamento ao presidente da República, quase cinco anos após sua criação.

---

<sup>26</sup> [Mudanças no recrutamento e na promoção que converteriam um sistema personalista baseado na patronagem em um sistema baseado no mérito ameaçam os servidores existentes e reduzem os recursos patrimonialistas controlados pelos políticos. Consequentemente, sindicatos de funcionários públicos, políticos e ativistas partidários têm sempre se oposto a tais mudanças. (pp. 27-28) – Tradução nossa]



Ao apresentar a Vossa Excelência a presente exposição das atividades do DASP em 1943, segundo o critério até hoje adotado, é com verdadeira satisfação que registro, inicialmente, a progressiva adaptação do serviço civil às exigências da reforma administrativa, traduzida numa generalizada compreensão dos motivos que levaram o atual regime a encetá-la, em meio à descrença quase unânime. A melhoria dos serviços públicos depende, substancialmente, dessa compreensão. (...). Decorrido pouco mais de um lustro, já não se discute a valia e a oportunidade da reforma; a própria execução das medidas mandadas adotar, se nem sempre se faz a contento e em tempo, é isso devido mais às dificuldades inerentes à adaptação às novas idéias, que a outro qualquer motivo. Levando-se em conta a envergadura da empresa e a intensidade de suas repercussões, não era de se esperar resultados maiores. É verdade que nesse panorama repontam, por vezes, aqui e ali, as ações inevitáveis, formadas pelos que se refugiam no descontentamento, como a maneira mais cômoda de evitar os sacrifícios que a função pública, em sua justa e única significação de esforço consciente a serviço de grandeza do país, impõe aos que se arregimentam em suas fileiras. Não é indiferente a essa atitude de negação sistemática o próprio sistema do mérito, com as inevitáveis preterições dos menos pelos mais capazes, o que pouco se conformam os primeiros. Felizmente, no quadro geral, essas exceções servem apenas para ilustrar a força e a generosidade dos novos ideais (LOPES, RELATÓRIO DO DASP, 1943, Rio de Janeiro, BMHS, FGV: 4-5)

As dificuldades enfrentadas pelo DASP vinham de uma tensão imbricada à sua própria criação, pois se o Departamento tem sua gênese no desejo de uma reforma construída sob a égide de um racionalismo técnico-burocrático isso não se deu na ausência de práticas clientelistas fortemente arraigadas. A solução encontrada pelo DASP, para desvencilhar-se dos antagonismos que o cercavam, foi a implementação de um formalismo organizacional. “Distinguia os funcionários dos ‘extranumerários’ e fazia vistas grossas à burla das várias despesas previstas, pois mesmo havendo prescrições legais havia tergiversações morais e administrativas que ofendiam a execução do orçamento.” (CUNHA, 1963, pp. 94-95). Ainda de acordo com este autor, o DASP:

[...] era chamado a opinar sobre os mais diversos assuntos e o Ditador [Vargas], assim, conseguia fazer pesar nas decisões que mais lhe interessassem o prestígio de um “órgão técnico”. Reuniu o DASP um dos grupos mais esclarecidos, senão o primeiro e, naquela época o único, em problemas de administração. Todavia, forçou a formação e o emprego desse corpo técnico de maneira muito formal, por vezes dogmático. Seu defeito maior foi ter procurado criar um divórcio, inocente ou não, entre a administração e o quadro social e econômico a que devia servir. [...] Conquanto tudo se realizasse com o propósito da melhoria técnica e da maior eficiência da administração, o DASP, incapaz de resistir às exigências do Ditador, quanto à sua colaboração no jogo das forças políticas informais, não pôde imprimir à administração pública brasileira senão falsas medidas de eficiência e não impediu o exagerado crescimento de um corpo burocrático céptico, mal disciplinado e mal pago. (pp. 92-93)

Não obstante, o contexto autoritário do Estado-Novo foi terreno fértil para a primeira grande iniciativa de insulamento burocrático da administração no Brasil, concomitante ao favorecimento de um certo corporativismo próprio de um regime que arrefece o controle público das decisões administrativas.

Corporativismo e insulamento burocrático caminharam lado a lado com o processo de centralização e racionalização do Estado brasileiro. Este processo significou a transferência para o governo federal de quase todos os recursos para o exercício do clientelismo. Na verdade, uma das possíveis consequências não antecipadas da busca da racionalidade, da corporativização, do insulamento burocrático e do universalismo de procedimentos com centralização, busca esta patrocinada pelo novo regime, foi um verdadeiro processo de “nacionalização” dos recursos para o clientelismo, com o governo federal se transformando no único e todo poderoso *patron* (Nunes, 2010, p. 82).

O DASP cumpriu, assim, seu papel de modernizar a administração pública sem alterar significativamente velhas relações que ainda sustentavam o regime político. Os desfatos criados pelo modo impessoal com que a legislação era aplicada – a qual abarcava setores de maior poder até pequenos apadrinhados – ficou restrita ao DASP.

Determinando a Constituição a proibição de acumular cargos públicos, coube ao DASP fazer cumprir a norma, o que lhe valeu a malquerença de quantos tiveram de despojar-se de outros empregos ocupados na administração federal, estadual ou municipal (AVELLAR, 1976, p. 290).

Quando a conjuntura política mudou houve grande ataque ao DASP tomando como premissa o fato de que ele teria sustentado um processo de centralização sem precedentes no país. Nunes (2010) afirma que o Departamento passou a ser identificado como um “rebento da ditadura”. Suas funções foram drasticamente reduzidas configurando-se num órgão de estudo e de orientação administrativa. “Na prática, a ‘reestruturação democrática’ do DASP favoreceu a distribuição política de empregos, independentemente do controle do sistema de méritos e concursos”. A burocracia (os técnicos do DASP), todavia, resistia. (DRAIBE, 1985, p. 298)

Lopes — Não, porque logo de saída, para substituir o dr. Getúlio, veio um sujeito que até hoje merecia um belo nome daqueles, para dizer quem era.

Celina — Vai gravar?

Lopes — Pode deixar. Era o dr. Linhares. Foi um governo miserável. Ele nomeou os parentes dele todos para tudo quanto é lugar que você imaginar,

sem concurso. Diplomatas, isso, aquilo... Tudo o que ele queria. Ele foi nomeando os parentes dele, a família dele...

Celina – O senhor acha que foi isso que aniquilou o sistema do mérito?

Lopes – Ah, foi isso que liquidou o DASP. Inclusive eu vi uma coisa muito bonita do pessoal do DASP de então, eu não estava mais; eles protestaram perante o presidente da República daquelas nomeações, tudo aquilo, 50 e tantos funcionários do DASP.

Celina – O senhor estava falando do governo Linhares.

Lopes – Eu estava falando que o presidente Linhares foi quem liquidou o sistema do mérito no Brasil porque nomeou, sendo presidente, os parentes dele em profusão. De tal maneira que uma vez pregaram um grande aviso no tribunal daqui: “Ficam convidados a comparecer ao Palácio do Catete todos os parentes do presidente da República até o vigésimo grau – trigésimo grau, uma coisa assim – sob pena de nomeação à revelia.” Pregaram no tribunal isso, tal era a vergonha. E os funcionários do DASP, muito corretamente, fizeram um protesto contra isso e foram punidos pelo Linhares. Infelizmente, eu digo sempre, antes do Linhares sair do governo, ele ficou com vergonha daquela punição que tinha aplicado ao pessoal do DASP, então mandou suprimir. Mas aquilo era uma coisa altamente honrosa para os funcionários do DASP, terem protestado contra aquele desmando vergonhoso do presidente Linhares em relação ao funcionalismo público, que nomeou, de uma vez só, parece que 17 parentes para tudo quanto é cargo que existe no governo. Nomeou gente dele! Aliás, eu já sabia que ele era um homem sem caráter, porque quando eu era presidente do DASP ele tinha um secretário que era também uma pessoa desclassificada, era aquele deputado Barreto que saiu uma vez em uma revista, de casaca e cuecas. (LOPES, Luís Simões. Luís Simões Lopes II (depoimento, 1990). Rio de Janeiro, CPDOC, 2003)

No período que se segue, portanto, revigoram-se práticas patrimonialistas ou clientelistas e, em 1947, foi proposta – e recusada – a extinção do DASP. Em 1967 foi criado o Departamento Administrativo do Pessoal Civil (que conservou a sigla DASP), mas que na verdade já era outro órgão. (AVELLAR, 1976, p. 329)

Wahrlich (1984) detecta, entre os anos de 1951 a 1963, uma tentativa de retomada da reforma, sem muita reverberação ou impacto efetivo sobre a administração. Em 1956, no governo Kubitschek, foi instituída a CEPA – Comissão de Estudos e Projetos Administrativos – uma comissão especial para realizar estudos de reforma administrativa e, posteriormente, foi criada a Comissão de Simplificação Burocrática (COSB).

Já no governo João Goulart (1961-1964) foi criado o cargo de Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa, ocupado pelo Deputado Almirante Amaral Peixoto. Criou-se, então, mais uma Comissão para tratar da reforma dos serviços públicos federais. O escopo da reforma, assim como as atribuições do Ministro, foram definidas pelo Decreto n.º 51703 de 14 de fevereiro de 1963. De acordo com Wahrlich:

(...) a reforma teria em vista criar ou aperfeiçoar os instrumentos de pesquisa, previsão, planejamento, direção, execução, coordenação e controle de que carecia o Poder Executivo para transformar-se em propulsor do desenvolvimento nacional. Para esse fim o Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa promoveria o exame, entre outros, dos projetos de Reforma Administrativa em tramitação no Congresso Nacional a partir de 1953, bem como dos trabalhos da CEPA, do projeto da Consultoria-Geral da República e do Plano Trienal, recém-publicado. (1974, p.37)

Os trabalhos resultantes da “Comissão Amaral Peixoto”, como ficou conhecida, não se converteram em lei; mas nem por isso foram menos importantes. Os estudos eivados pela Comissão foram o alicerce do Decreto-Lei n.º 200 já no primeiro governo da ditadura militar. Ainda em 1964, Castello Branco cria a COMESTRA – Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa.

A COMESTRA tinha por finalidade o exame dos projetos já elaborados e o preparo de outros considerados essenciais à obtenção de rendimento e produtividade da Administração Federal. Compunha-se de 12 membros, oito civis e quatro militares (destes, um pertencia ao EMFA e três representavam os Ministérios Militares). Um dos membros civis foi designado Secretário-Executivo. (WAHRLICH, 1974, p.44)

A Comissão realizou 36 reuniões plenárias e concluiu formalmente seus trabalhos em 5 de julho de 1965, quando entregou sua proposta de "Anteprojeto de Lei de Reforma Administrativa". Mais três revisões foram realizadas sob a orientação direta de Castello Branco até sua transformação nos Decretos-Lei n.º 199 e n.º 200 (1967), respectivamente, Lei Orgânica do Tribunal de Contas e Lei de Reforma Administrativa.

A reforma Administrativa consubstanciada no Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, foi expressa em 215 artigos. Os princípios fundamentais da reforma explicitam-se no Título II e abarcam: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

*Planejamento*: a ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas (plano geral de governo, programas gerais, setoriais e regionais, plurianuais; orçamento-programa anual e programação financeira de desembolso). *Coordenação*: as atividades da Administração Federal e, especialmente, a execução dos planos e programas serão objeto de permanente coordenação, em todos os níveis. *Descentralização*: a execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada em três planos principais: dentro da própria Administração Federal, distinguindo-se o nível de direção do de execução; da Administração Federal para as unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio; da Administração Federal para a órbita privada, mediante contrato ou

concessões. *Delegação de competência*: a delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender. *Controle*: o controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente, o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado; o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares; o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco. (BRASIL, Decreto n.º 200, Título II, 1967).

A implantação dessa Reforma ocorreu em duas fases, sendo a primeira delas compreendida entre os anos 1967 e 1969. Para Wahrlich (1974) a primeira fase caracterizou-se por um esforço de “descentralização de atribuições e racionalização de rotinas”, ficando conhecida como “operação desemperramento”. Nesse período houve um forte movimento de treinamento de funcionários, em cursos rápidos e intensivos, para divulgação dos objetivos da Reforma. O documento oficial do “Programa de Reforma Administrativa” avalia que, nesta fase, foram treinados 27.528 agentes da Reforma Administrativa em 22 estados da Federação, nos territórios e no Distrito Federal. (BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Programa de Reforma Administrativa, *Seminário de Integração*. Brasília)

A segunda fase da implantação da Reforma ficou compreendida entre os anos de 1970 e 1973. Fortalecendo os princípios já presentes no Decreto-Lei n.º 200 de 1967, foi promulgada, em 1971, a Lei n.º 5727 que aprovou o 1º Plano Nacional de Desenvolvimento. Nesse conjunto, para Wahrlich (1974), quatro foram os critérios estratégicos que sustentaram essa segunda fase<sup>27</sup>:

*Concepção sistêmica* (plano amplo e integrado de ação reformista e modernizadora, consagrando a interdependência das partes, sob coordenação central); *gradualismo na execução* (execução do plano por etapas, na medida das prioridades estabelecidas, dos recursos financeiros e do pessoal qualificado disponível – a juízo, predominantemente, do MPCG. Este critério possibilita também enfrentarem-se paulatinamente as resistências e os obstáculos à reforma e avaliarem-se os resultados obtidos numa fase para corrigir anomalias e disfuncionalidades decorrentes da etapa já vencida); *seletivismo na execução* (definição das prioridades tendo em vista às necessidades mais prementes de modernização, procurando

---

<sup>27</sup> Nesta fase, na Educação, foram concluídos programas referentes à Biblioteca Nacional, à Universidade Federal da Bahia e à Universidade Federal de Viçosa.

bem alocar recursos escassos e maximizar, portanto, sua utilização – a critério, predominantemente, dos diversos ministérios); *delegação a uma instituição privada* idônea de trabalhos de prestação de assistência técnica às repartições que, voluntariamente, se candidatassem à obtenção de tal assistência (sendo essa candidatura aprovada, previamente, pelo ministério do respectivo setor e pelo MPCG<sup>28</sup>) . (p.54)

Não obstante, na avaliação da autora, os quatro critérios estratégicos aplicados nesta 2ª fase da Reforma não foram suficientes para produzir o efeito que o Decreto n.º 200 ambicionava. Faltou, em sua análise, o investimento em outros três critérios: motivação, participação e continuidade. Wahrlich (1974) faz alusão à constância do esforço reformista desde a década de 1930, mas alerta para as diferentes tendências que foram desenhando e remodelando a reforma que ora concentrava-se nos meios, ora assumia uma orientação mais teleológica, ora era muito centralizadora, ora assumia uma tendência à flexibilização administrativa, ora a burocracia assumia a feição de um sistema aberto, ora atuava como um sistema fechado, preocupada com a ênfase no controle, tantas vezes meramente formal. (p. 71- 73)

Bresser-Pereira (1998) caracteriza a reforma da década de 1960 como uma “administração para o desenvolvimento”<sup>29</sup>. Para o autor, embora a reforma burocrática não tenha se completado no Brasil, o Decreto-Lei n.º 200 já reconhecia seus limites e, por isso:

(...) distinguiu com clareza a administração direta da administração indireta, e garantiu às autarquias e fundações desse segundo setor, e também às empresas estatais, uma autonomia de gestão muito maior do que possuíam anteriormente. Entretanto, seja porque essa reforma tenha sido de iniciativa do regime militar que então dirigia o país, seja porque faltavam-lhe alguns conceitos essenciais para uma reforma gerencial, como os indicadores de desempenho e os contratos de gestão, seja finalmente porque não deu a devida importância ao fortalecimento do núcleo estratégico do Estado, o fato é que essa reforma foi anulada pelo novo regime democrático instalado no Brasil em 1985<sup>30</sup>. (p. 200)

---

<sup>28</sup> MPCG - Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.

<sup>29</sup> Uma das grandes marcas da reforma, nesse período, foi a descentralização para a administração indireta: fundações, empresas públicas, empresas de economia mista e autarquias.

<sup>30</sup> Não obstante, a reforma gerencial terá força, no Brasil, somente a partir de 1995, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. A despeito do que alguns autores, como Bresser-Pereira, expõem do período de redemocratização como um momento histórico de centralização burocrática fora do tempo, é incontestável os avanços dessa época, especialmente no que se refere à exigência generalizada de concurso público.

A partir de 1979, Wahrlich (1984) identifica uma nova fase da reforma administrativa, agora dirigida a dois grandes programas: a desburocratização e a desestatização<sup>31</sup>. Hélio Beltrão assume o Ministério da Desburocratização do governo Figueiredo e, em 1979, define o Programa Nacional de Desburocratização, criticando fortemente a centralização e o formalismo. A ênfase dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta ampliou o número de empregados celetistas, submetidos ao regime privado de contratação de trabalho, nas unidades descentralizadas.

A inobservância do concurso público para contratação de pessoal fortaleceu a gramática clientelista advinda de práticas patrimonialistas. Outro “efeito colateral” do Decreto-Lei n.º 200 foi o enfraquecimento do núcleo estratégico do Estado pela contratação dos escalões superiores da administração via empresas estatais em detrimento aos concursos públicos, apesar do citado decreto-lei fazer referência – em seu artigo 94, inciso V – à formação de altos administradores, além da criação de um Centro de Aperfeiçoamento do DASP (artigo 121).

Esse período de grande expansão das fundações e das empresas estatais, marcado pela flexibilização de suas administrações, fortaleceu, segundo Wahrlich (1984), uma aliança política entre a classe empresarial e a tecnoburocracia estatal, civil e militar. Essa aliança foi estudada por diferentes autores e recebeu, por meio deles, diferentes conceituações e denominações: Guillermo O’Donnell caracteriza-a como “regime burocrático autoritário”; Bresser-Pereira denomina-a de “modelo tecnoburocrático-capitalista”; Fernando Henrique Cardoso refere-se à aliança com o conceito de “anéis burocráticos” e Peter Evans<sup>32</sup>, como “tríplice aliança”.

Evans (1979), analisa o caso brasileiro distinguindo-o do processo de substituição negociada de uma burguesia industrial nacional pelo Estado, como ocorreu na França e na Inglaterra. Nestes países, destaca o autor, houve uma disputa política entre grupos sociais, incluindo aí a classe trabalhadora organizada em sindicatos de expressiva representação política, que assumiram a democracia

---

<sup>31</sup> Wahrlich (1984) tem suas ideias corroboradas por Luciano Martins (1973, 1985) no que se refere ao “insulamento burocrático” emergido em algumas agências e empresas públicas durante o regime militar.

<sup>32</sup> Ver: EVANS, Peter. *Dependent Development - The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 1979 p.50

representativa como o melhor sistema político para o desenvolvimento econômico associado ao crescimento da intervenção do Estado na economia. (p. 47-51)

O autor ainda destaca que, no Brasil, a associação entre democracia e acumulação capitalista não teria condições de se sustentar porque o Estado regulador brasileiro esteve diretamente associado a regimes autoritários de forte cunho centralizador<sup>33</sup> (regime militar de 1964-1985). (EVANS, 1979, p. 51)

Outra análise desse período é realizada por Fernando Henrique Cardoso (1973) por meio de seu conceito de “anéis burocráticos”. Para este autor, as qualidades necessárias para fazer parte de uma “anel”

(...) não advêm da existência de solidariedades ou da possibilidade de busca de recursos políticos comuns entre camadas ou frações de classe mais amplas, mas da definição, nos quadros dados pelo regime, de um interesse específico que pode unir, momentaneamente ou, em todo caso, não permanentemente, um “círculo de interessados” na solução de um problema: uma política energética ou rodoviária, o encaminhamento de uma sucessão estadual, a defesa de uma política tarifária etc. O que os distingue de um lobby é que são mais abrangentes (ou seja, não se resumem ao interesse econômico) e mais heterogêneos em sua composição (incluem funcionários, empresários, militares, etc.) e, especialmente, que para ter vigência no contexto político-institucional brasileiro, necessitam estar centralizados ao redor do detentor de algum cargo. (1973, p. 208)

Não é sem razão que, no regime pós-64, num modelo de desenvolvimento industrial dependente do capital multinacional, novas forças privadas – “setores industriais exportadores, setores contratistas de obras, setores extrativo-exportadores, o grande capital multinacional e o capital financeiro mobilizado para sustentar a nova etapa da acumulação e do crescimento econômico” – articulam-se aos funcionários do Estado (civis e militares) para garantir seus interesses. Cardoso (1973) conclui que as relações clientelistas, nesse período, se deram diretamente no interior dos ministérios e das autarquias a eles subordinadas. (p.207)

Outro aspecto destacado por este autor é que o crescimento da burocracia estatal (órgãos de planejamento econômico, autarquias especializadas e empresas

---

<sup>33</sup> Evans (1979) destaca, em sua obra, que as políticas públicas definidas durante a Reforma Desenvolvimentista eram expressão das relações de poder desta *tríplice aliança*: tecnocratas, elites locais e multinacionais. Por isso, os grupos excluídos dos canais de circulação do poder político também viram seus interesses excluídos da agenda política. (p. 51-57)



estatais) com vistas ao planejamento racional da economia e de outras esferas da vida social se deu com uma absoluta apatia da sociedade civil.<sup>34</sup>

(...) no caso brasileiro, desde os primórdios da ação planejadora, no governo Dutra e, especialmente, no segundo governo de Vargas, o plano surgiu como o resultado de um diagnóstico de carências formulado por técnicos, guiados por valores de “fortalecimento nacional”, mas num quadro de apatia da “sociedade civil” e, especialmente, dos políticos profissionais. (CARDOSO, 1973, p. 94)

Dessa maneira, o apoio político à atuação do Estado “dependeu em grande parte de resultados econômicos que garantissem a adesão ou a ausência de questionamento de setores da ‘sociedade civil’ não representados ou pouco representados”. Ademais, para Cardoso (1973), a formação do Estado regulador brasileiro fez emergir uma nova burocracia, caracterizada pelos funcionários públicos tecnocratas. (p.101)

É diante desta tecnocracia nascente no plano de um Estado centralizador com feições autoritárias que, para Raymundo Faoro (1958), o patrimonialismo teria permanecido como característica da formação da burocracia estatal brasileira e os estamentos burocráticos teriam se institucionalizado. (pp. 261 - 271)

Essa síntese de Faoro (1958) apresenta uma chave explicativa muito interessante para se compreender a formação da burocracia estatal brasileira sob dois aspectos simultâneos: sua gênese a partir de uma estrutura administrativa tradicional, caracterizada pelo clientelismo político e, concomitantemente, sua sofisticação marcada pela formação de grandes planejadores insulados em “centros de racionalidade”. Nesse contexto, os interesses privados continuam prevalecendo sobre os interesses públicos e as políticas públicas podem ser justificadas por critérios “meramente” técnicos.

Não obstante, quando se avalia que o crescimento da burocracia estatal brasileira esteve imbricada à garantia do poder político autoritário, exercido a partir da confluência de interesses negociados nos e pelos anéis burocráticos, fica explícito o quanto o sistema político se organizou no Brasil em torno da burocracia

---

<sup>34</sup> Cardoso (1973) aponta que a principal diferença entre a organização dos anéis burocráticos no Estado regulador de orientação mais populista e no Estado regulador autoritário pós-64 é que no primeiro caso as políticas populistas induziam o apoio popular a partir do Estado e no regime autoritário há uma exclusão absoluta da representatividade popular. Em nenhum dos momentos houve uma força legitimadora democrática. (p. 213)

estatal. Trata-se de um movimento mais sistêmico, cuja gênese se deu no interior da administração do Estado.

O movimento cunhado por Cardoso (1973) de “anéis burocráticos” explicita, assim, a origem dessa burocracia atrelada às forças que se articularam no interior de um Estado que se modernizou adotando sofisticadas técnicas administrativas de regulação da economia. Portanto, a formação da burocracia brasileira não foi concebida, inicialmente, como condição para regulação das esferas da vida social, a partir do embate, na esfera pública, de forças políticas distintas da sociedade civil. Trata-se, por conseguinte, de uma burocracia pouco permeável às demandas da sociedade civil.

Mais importante ainda é compreender o papel dessa burocracia no processo de legitimar interesses negociados no interior dos “anéis burocráticos” como se fossem de interesse público, pela prevalência de uma tecnocracia que estabelece uma clivagem entre as questões técnicas e as questões políticas.

É nessa direção que Faria (1985), em seu artigo “Legalidade e legitimidade”, acrescenta a este contexto a discussão acerca da legitimidade da política pública a partir dos interesses nela representados. Para este autor

O resultado concreto desse cipoal legislativo [portarias, resoluções e instruções normativas] tem sido a gradativa supressão das formas liberais de controle da produção jurídica e das decisões políticas por uma administração totalizante, cujo poder antes discricionário converteu-se num poder indiscriminado mediante a transformação do direito administrativo numa arma a serviço do planejamento e imposição de comportamentos ditados por critérios de eficiência da política econômica. (p.95)

O aludido autor sublinha, desse modo, sua preocupação com a transformação do poder discricionário – enquanto discricionariedade administrativa – em poder arbitrário.

É neste sentido que muitos autores, como Bresser-Pereira e Fernando Henrique Cardoso (FHC), associam a crise política que levaria à transição democrática no ano de 1985, a uma crise da burocracia estatal.

Esse período de (re)democratização, será marcado pela Constituição Federal de 1988 que priorizará os princípios de uma administração burocrática

centralizada, ou seja, com ênfase na administração direta<sup>35</sup>. Adota-se, assim, a instauração de um regime jurídico único para todos os servidores públicos civis da administração pública direta e das autarquias e fundações, com um sistema de concursos públicos e de garantia de estabilidade. Esse pressuposto constitucional foi regulamentado pela Lei Federal n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990. A referida lei expressava os princípios de moralidade e transparência necessários ao serviço público, na nova reconfiguração do Estado<sup>36</sup>.

A tese de doutorado de Pessanha (1997) também explicita a mudança significativa na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo pós-1988. Torna-se evidente, a partir dos dados levantados pelo autor, o quanto o Executivo passa a definir a agenda do Legislativo e a assumir a definição das políticas públicas, diferentemente do que ocorria anteriormente, em que a agenda entre estes poderes era mais compartilhada, conforme aparece no quadro 8.

<b>Origem</b>	<b>1946-1964</b>	<b>1988-2004</b>
Poder Executivo	42,8	84,9
Poder Legislativo	57,2	15,1
Total	100,0	100,0

QUADRO 8 – LEIS APROVADAS POR ORIGEM, NOS PERÍODOS 1946-1964 E 1988-2004, EM PERCENTUAIS (%)

FONTE: PESSANHA, C. (2007)

Elaboração própria.

<sup>35</sup> As estratégias descentralizadoras – criação de autarquias e fundações públicas – observadas em períodos anteriores, haviam ampliado os espaços para práticas clientelistas, principalmente nos estados e municípios.

<sup>36</sup> Para alguns autores, adeptos da administração gerencial – Bresser-Pereira (1988, 1992, 1998), Marcelino (1987), Nassif (1996) – este foi um período de retrocesso e a Lei 8.112/90 era marca inconteste do corporativismo que tomava conta do aparelho de Estado. Em artigo publicado na Folha de São Paulo (1996), o jornalista Nassif declara que “a análise da formação econômica brasileira mostra que uma das piores pragas da herança colonial portuguesa foi o sonho da segurança absoluta, que se entranhou profundamente na cultura social brasileira. No plano das pessoas físicas, a manifestação máxima dessa síndrome foi o sonho da aposentadoria precoce e do emprego público.” (7 de janeiro de 1996). Bresser-Pereira (1998), por sua vez, afirma que “o retrocesso burocrático da Constituição de 1988 foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o ‘ethos’ burocrático.” (p. 216)

Não obstante, é nesta agenda política que ganha centralidade a estabilidade monetária. No ano de 1990, o país se vê envolto em uma hiperinflação<sup>37</sup> (25% ao mês em junho/1989, 54% em dezembro, acima de 80% em março/90) não contida pelo Plano Cruzado<sup>38</sup>. (GIAMBIAGI [et al.], 2005, Apêndice Estatístico). Para Lourdes Sola (1989)

La característica distintiva del Plan Cruzado en cuanto experimento de estabilización fue la progresiva pérdida de consistencia macroeconómica de la terapia antiinflacionaria efectiva con relación a la prescripta por sus principales propugnadores (Francisco Lopes, Persio Arida y Lara Resende). Esto pudo observarse desde su lanzamiento mismo, en febrero de 1986, pero en grado creciente a partir de junio, cuando se introdujo un nuevo paquete de medidas con miras "correctivas", el llamado "Cruzadinho". Proceso que, a su vez, culminó en una completa pérdida de identidad del plan inicial, observable en las medidas de noviembre de ese año, el Plan Cruzado II. (p. 17)

A autora explicita duas óticas privilegiadas pelas quais transcorreram os debates, entre os economistas, acerca do fracasso do plano Cruzado: uma de caráter mais técnico atrelada a erros de diagnóstico e/ou de implementação e outra de caráter mais político atrelada a escolha e/ou à implementação de um modelo econômico coerente. (SOLA, 1989, p.41). Não obstante, Sola (1989) constrói sua análise afirmando que

(...) o recurso àquelas técnicas de ação pelos gestores da economia, denota, antes de tudo, a escala em que foram preservados, nos processos decisórios relevantes, os padrões de ação e de intermediação (político-burocrática) herdados do autoritarismo. (...) De um lado, a ascensão ao poder daqueles atores políticos foi pautada pelos novos critérios de legitimação social, política e profissional que eles próprios haviam ajudado a modelar. Por outro lado, sua integração ao sistema de decisões se desenvolveu *pari passo* com a exacerbação do *centralismo burocrático* no interior daquilo que se convencionou chamar no Brasil de "área econômica". Ou seja, as arenas estratégicas onde se tomam as decisões relevantes para a gestão da Economia, formadas pelos órgãos subordinados aos Ministérios de Planejamento, Fazenda e Banco Central. Em virtude de circunstâncias específicas à mudança de poder no Brasil, desde a eleição de Tancredo Neves até janeiro de 1986, intensificara-se ainda mais a centralização, no interior do Executivo. E dentro deste, no interior da área econômica,

---

<sup>37</sup> Os dados estatísticos apresentados na obra de Giambiagi [et. ali.] (2005) mostram o paradoxo desse momento histórico, pois, concomitante à hiperinflação, grandes empresas colhiam lucros da ordem de 18% a 20%. As 500 maiores empresas (segundo a revista Exame) chegaram a uma taxa de lucro de 14%, somente comparáveis aos anos de maior crescimento econômico (1976 e 1980).

<sup>38</sup> O Plano Cruzado contemplava, como principais diretrizes: reforma monetária (corte de zeros na moeda); congelamento de preços; congelamento de preços e tarifas das empresas estatais; conversão dos salários para o valor real médio dos últimos seis meses, acrescentando-se um abono de 8% (15% no caso do salário mínimo), dentre outros.

atribuições antes divididas com outros ministérios da área, passaram para as mãos da Fazenda. (p.9)

Sola (1989) entendeu que a chave para se explicar o fracasso do plano Cruzado está nas diferenças entre a estratégia de estabilização postulada pelos autores intelectuais do plano e aquela efetivamente implementada, ressaltando a politização<sup>39</sup> das decisões técnicas no interior da área econômica insulada.

En esas circunstancias, la explicación de ese primer conjunto de contrastes entre las intenciones y los resultados del Plan Cruzado debe buscarse en el proceso de formación de las políticas relevantes, o sea, en la lógica y la dinámica política de los ámbitos decisorios. Sintéticamente, el origen de la politización de las decisiones técnicas no puede buscarse en su locus classicus, los partidos, ni en sus portadores típicos, los políticos y dirigentes sindicales. Tampoco la explicación de ese proceso se agota en la cuestión de la mayor o menor idoneidad técnica, criterio privilegiado por la crítica técnico-económica. Por lo menos en esa etapa (a juzgar por los datos disponibles), hay que descartar asimismo otra hipótesis: la de un conflicto intra-tecnocrático. En un primer momento parecen haber prevalecido acomodamientos y transacciones dictados por la incertidumbre sobre el probable impacto recesivo o expansivo de la nueva terapia, por el afán de cambio de los técnicos y por el optimismo reinante entre estos últimos en cuanto a la autonomía efectiva de que gozaban<sup>40</sup>. (p. 30)

Considerando os pressupostos analíticos de Lourdes Sola (1989) é possível depreender de sua argumentação que a intensificação da crise contribuiu para

---

<sup>39</sup> Lourdes Sola (1989) enfatiza em seu trabalho “Choque Heterodoxo y Transición Política Sin Ruptura: un Enfoque Transdisciplinario” a necessidade de distinguir os processos de formulação e de implementação para analisar a trajetória dos planos de estabilização econômica. Para a autora, a implementação é um processo altamente politizado. Por isso, mesmo que durante a formulação as pressões sejam afastadas, garantindo o insulamento burocrático e o máximo de autonomia do Executivo – pelo seu distanciamento em relação à sociedade – o exercício dessa autonomia terá implicações na execução das políticas, pois estes dois processos não podem ser tomados indistintamente. O que a autora põe “em xeque” na sua análise é a premissa sobre a qual a gestão tecnocrática, com a primazia da competência técnica e dos critérios de eficiência, garantiriam automaticamente o êxito das políticas.

<sup>40</sup> [A explicação para esse primeiro conjunto de contrastes entre intenções e resultados do Plano Cruzado deve ser buscada no processo de formação das políticas relevantes. Ou seja, na lógica e na dinâmica política internas às arenas decisórias. Em suma, a origem da politização das decisões técnicas não pode ser buscada em seu *locus classicus*, os partidos, nem tampouco em seus portadores típicos, os políticos e as lideranças dos movimentos sindicais. Tampouco a explicação para esse processo se esgota na questão da maior ou menor competência técnica – critério privilegiado pela crítica técnico-econômica. Pelo menos nessa etapa (a julgar pelas evidências disponíveis), também há que descartar uma outra hipótese: a de um conflito intratecnocrático. O que parece ter prevalecido, em um primeiro momento, foram acomodações e *trade-offs* ditados pela incerteza quanto ao impacto provável – recesivo ou expansivo – da nova terapia, pelo afã mudancista dos técnicos e pelo otimismo reinante entre estes últimos quanto às condições efetivas da autonomia de que gozavam” (p. 30) – Tradução nossa]

reforçar a concentração decisória no Executivo<sup>41</sup>, pela premência da estabilização monetária sobre outras matérias. O insulamento burocrático, uma vez mais, prevalece na administração do Estado como estilo tecnocrático de gestão.

Não obstante, se este período pós-governo militar apresenta elementos conjunturais imprevistos que tensionam o modelo de organização da administração estatal (morte do presidente Tancredo Neves, hiperinflação, administração *sui generis* do presidente Fernando Collor<sup>42</sup>), a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC) expressa um claro movimento político de transformação do funcionamento da burocracia estatal.

O Estado, no período FHC, é caracterizado pela criação de agências reguladoras independentes, pelas privatizações de empresas estatais, por terceirizações de funções administrativas do Estado e pela regulação da economia segundo técnicas administrativas de defesa da concorrência. Há um movimento claro de descentralização do poder do Presidente da República e de seus ministros. Em ensaio sobre a reforma do Estado, intitulado “Notas sobre a reforma do Estado”, tais mudanças são declaradas pelo próprio Presidente da República.

Estamos, portanto, robustecendo o Estado. Mas convém chamar a atenção para três pontos: 1º) Nos programas de infra-estrutura, o orçamento da União entra com uma pequena parte e estimula a iniciativa privada a realizar o planejado; 2º) Nos programas sociais, sempre que possível, faz-se a descentralização administrativa para estados e municípios e aumenta-se o controle social, subordinando a atribuição de prioridades à existência de projetos gerados com a participação de grupos da comunidade; 3º) Substitui-se o antigo controle burocrático, frequentemente casado com interesses particularistas de clientelas patrimonialistas, por agências reguladoras com responsabilidade pública. Estas inovações são vitais para a reforma do Estado. Elas tomam duas direções básicas, conforme a natureza das questões tratadas: 1ª) No caso das ações do governo relativas à infra-estrutura e aos serviços públicos, estão sendo constituídas agências reguladoras (Anatel, para telecomunicações, Aneel, para energia elétrica, e ANP, para o petróleo) que substituem as burocracias ministeriais — e os antigos lobbies nelas incrustados — por um grupo de pessoas indicadas pelo Executivo em bases de conhecimento técnico e competência administrativa e aprovadas pelo Senado. Esses “reguladores” têm mandato (para proteger-se de pressões políticas indevidas) e devem, em nome do

---

<sup>41</sup> Tal conjuntura permitiu ao Executivo Federal aprovar, por exemplo, a Emenda Constitucional n.º 01/94 que instituiu o Fundo Social de Emergência (FSE) — posteriormente renomeado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e de Desvinculação das Receitas da União (DRU). O FSE capturava 20% dos recursos vinculados — recursos exclusivos previstos constitucionalmente para o chamado Sistema de Seguridade Social (saúde, educação, assistência social e previdência) — e 20% dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE/FPM).

<sup>42</sup> A marca do governo Collor foi reduzir o tamanho da máquina do Estado. Não obstante, já era possível perceber alguns elementos da administração gerencial, como o “Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Setor Público”.

interesse público e dos consumidores (os quais estão também presentes nos conselhos consultivos), controlar a seriedade, a eficiência e a universalização dos serviços — para atender a todos os setores da sociedade e não apenas aos mais bem aquinhoados. Assim, ao privatizar e ao dar concessões de serviços públicos, o Estado, já não sob a forma burocrática, mas com novos personagens, continua presente em sua função social e reguladora. Esta mesma preocupação se estenderá a outros setores da sociedade, como os transportes, em futuro próximo. 2ª) Nas ações do governo nas áreas sociais — educação, saúde, habitação etc. —, como já disse, o esforço das reformas é para quebrar o clientelismo e o burocratismo. Exemplo: na educação, verbas distribuídas diretamente às escolas, sempre que houver uma associação de pais e mestres para controlar sua utilização. Ou ainda, como já dito, a distribuição dos recursos do FGTS para saneamento e construção civil sob controle genérico dos trabalhadores no Ministério do Trabalho e sob controle específico de conselhos nos quais as oposições, os sindicalistas, os usuários, as Igrejas etc. devem estar presentes. Obviamente, tudo isso implica uma série de processos. Não se trata apenas da "vontade política" do governo federal. É preciso melhorar a qualidade da gestão nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) e é preciso uma ativação constante das comunidades para que participem mais ativamente do processo decisório. Tudo isso requer tempo, aprendizagem e organização. Mas o rumo está traçado. (...) Por fim, a reforma do Estado requer também uma reforma da gestão. Em vez da gestão burocrática, uma gestão algo mais gerencial. Isso requer treinamento da burocracia, carreiras de Estado, flexibilidade nas formas de pagamento e critérios de desempenho. (CARDOSO, 1998, p. 10-11)

A criação de agências reguladoras<sup>43</sup> independentes redefine o fluxo de circulação de poder político para a formulação de políticas públicas<sup>44</sup> (antes centradas no presidente da República e nos gabinetes ministeriais – na burocracia estatal da administração direta), especialmente em setores estratégicos da economia: telecomunicações, energia elétrica, saúde e medicamentos, água e saneamento, transportes, etc.

Para dar suporte às reformas engendradas no governo FHC (1995-2002) procede-se a uma grande mudança legislativa e constitucional. Desse modo, além do Código de Defesa do Consumidor (Lei no 8.078/90) e da Lei de Defesa da Concorrência (Lei no 8.884/94), anteriores às reformas realizadas na gestão FHC, foram promulgadas as seguintes leis:

- a) Lei de Concessão de Serviços Públicos (Lei n.º 8.987/1995);
- b) Lei de Processo Administrativo Federal (Lei n.º 9.784/ 1999);

---

<sup>43</sup> As Agências Reguladoras possuem uma gama de atribuições administrativas e regulamentares, relacionadas à fiscalização e controle de produtos e serviços de interesse público, abrangendo desde o estabelecimento e cobrança de taxas até a aplicação de sanções e suspensão da prestação de serviço.

<sup>44</sup> As agências reguladoras, transformadas em uma nova arena política por disputas na elaboração do conteúdo da regulação de setores estratégicos da economia brasileira, expressa – conforme aparece nas obras teóricas do sociólogo FHC – a formação de um novo tipo de burocracia estatal, teoricamente menos insulada. Aproximando-se de Celso Furtado, FHC defende que o grande problema da administração estatal era sistêmico, consequência do insulamento burocrático.

c) Lei Geral de Telecomunicações (Lei n.º 9.472/ 1997) — criou a Agência Nacional de Telecomunicações;

d) Lei n.º 9.427/1996 — estabeleceu as regras para a prestação de serviços de geração e transmissão de energia elétrica e criou a Agência Nacional de Energia Elétrica;

e) Lei n.º 9.478/1997 — estabeleceu regras para a prestação de serviços de gás canalizado e para o funcionamento da indústria do petróleo e criou a Agência Nacional do Petróleo;

f) Lei n.º 9.782/1999 — criou a Agência Nacional de Vigilância Sanitária;

g) Lei n.º 9.961/2000 — criou a Agência Nacional de Saúde Suplementar;

h) Lei n.º 9.984/2000 — criou a Agência Nacional de Águas;

i) Lei n.º 10.233/2001 — criou a Agência Nacional de Transportes Aquáticos;

j) Lei n.º 10.233/2001 — criou a Agência Nacional de Transportes Terrestres;

k) Medida Provisória n.º 2.228 — 1/2001 — criou a Agência Nacional do Cinema.

Não é a promulgação de leis, no entanto, o fato mais singular do governo FHC, mas as alterações implementadas na Constituição. Esse fato é interessante porque a Constituição — materialização da *polity*<sup>45</sup> como dimensão do Estado — não deveria apresentar empecilhos para a implementação da *policies*.

Destarte, o governo FHC conseguiu superar os obstáculos constitucionais à implementação de sua agenda governamental marcada por reformas orientadas para o mercado. As principais Emendas Constitucionais no governo FHC foram as Emendas número 5, 6, 7 e 8 (todas de 15/08/1995), 9 (de 9/11/1995) e 19 (de 4/06/1998).

a) Emenda Constitucional n.º 05/1995 — estabeleceu o regime legal de prestação de serviços de gás natural pelos estados;

b) Emenda Constitucional n.º 06/1995 — estabeleceu o regime de pesquisa e extração de recursos minerais;

---

<sup>45</sup> As diferentes dimensões de organização e funcionamento do Estado, aqui denominadas pelas expressões inglesas – *polity*, *politics* e *policy* – serão tratadas, posteriormente, neste capítulo.



c) Emenda Constitucional n.º 07/1995 — estabeleceu o regime legal de transportes aéreo, aquático e terrestre;

d) Emenda Constitucional n.º 08/1995 — estabeleceu o regime legal de serviços de telecomunicações e definiu a criação de um órgão regulador para o setor;

e) Emenda Constitucional n.º 09/1995 — estabeleceu o monopólio legal de óleo e gás natural e definiu a criação de um órgão regulador para o setor;

f) Emenda Constitucional n.º 19/1998 — introduziu o princípio da eficiência na organização e ação da administração pública, conforme aparece no artigo 37 da CF/88:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e *eficiência* (...). (BRASIL, Constituição Federal/1988, sem grifos no original)

A Emenda Constitucional (EC) n.º 19, além de acrescentar a expressão “eficiência” à administração pública, também flexibilizou o regime jurídico único dos servidores públicos, podendo a Administração ter cargos públicos e carreiras funcionais regidas por regimes jurídicos diversos — regime estatutário, regime trabalhista — CLT e regime especial ou de emprego.

Sumarizando, durante o governo FHC (entre os anos 1995 - 2002) foram aprovadas 34 Emendas Constitucionais, em sua maioria, propostas advindas do poder executivo. De acordo com Arantes e Couto (2006), tais emendas recaíam “majoritariamente sobre matérias que compunham uma agenda tipicamente governamental e não necessariamente constitucional, no sentido mais rigoroso que essa expressão possa conter”<sup>46</sup>. (p. 46)

No que se refere à administração pública, importa lembrar que no governo Collor, a alternativa proposta foi o encolhimento do aparelho do Estado, com a eliminação de alguns órgãos, a redução da remuneração dos servidores e, mais drasticamente, com o desprestígio que recobriu estes servidores, agora responsabilizados unilateralmente pelos fracassos das políticas. Nesse período, a

---

<sup>46</sup> Estes autores defendem a tese de que o grande legado constitucional da era FHC foi ter “acrescentado 250 novos dispositivos de *policy* à Carta brasileira, constitucionalizando mais a agenda governamental e estendendo o desafio de formar coalizões legislativas majoritárias à base de 3/5 aos governos posteriores”. (ARANTES e COUTO, 2006, p. 58)

ENAP — Escola Nacional de Administração Pública — encomendou ao CEDEC — Centro de Estudos de Cultura Contemporânea — um estudo diagnóstico sobre a crise administrativa. Neste documento, denominado “Estrutura e organização do Poder Executivo” (1993) é possível acessar uma síntese deste diagnóstico, já na introdução:

A crise administrativa manifesta-se na baixa capacidade de formulação, informação, planejamento, implementação e controle das políticas públicas. O rol das insuficiências da administração pública do país é dramático. Os servidores estão desmotivados, sem perspectivas profissionais ou existenciais atraentes no serviço; a maior parte deles não se insere num plano de carreira. Os quadros superiores não têm estabilidade funcional. As instituições de formação e treinamento não cumprem seu papel. A remuneração é baixa. (ANDRADE; JACCOUD, 1993, p. 26)

O documento continua seu diagnóstico afirmando a urgência em superar “o intenso e generalizado patrimonialismo no sistema político” para que, segundo os autores, possa ter lugar “um sistema de administração pública descontaminado de patrimonialismo, em que os servidores se conduzam segundo os critérios de ética pública, de profissionalismo e eficácia.” Trata-se, em grande medida, de uma reafirmação dos princípios clássicos da burocracia com ênfase na profissionalização do serviço público. Não havia, no referido documento, uma indicação ou aproximação aos princípios de uma administração gerencial. (ANDRADE; JACCOUD, 1993, p. 27)

Entretanto, já no ano de 1994 a ANESP<sup>47</sup> — Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental — organiza um documento apontando a necessidade de novos paradigmas gerenciais para a Reforma do Estado no Brasil.

Esse novo paradigma da administração gerencial terá seu pleno desenvolvimento no governo FHC. Para Bresser-Pereira isso ocorreu como resposta “ao processo de globalização que reduziu a autonomia dos Estados de formular e implementar políticas, e principalmente à crise do estado que começa a se delinear

---

<sup>47</sup> De acordo com o site [www.anesp.org.br](http://www.anesp.org.br), a Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP), fundada em 10 de maio de 1989, “é uma entidade de direito privado, com personalidade jurídica própria, sem fins lucrativos, que congrega membros da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). A associação possui sede e foro em Brasília-DF e defende, atualmente, os interesses de quase 900 associados”. Dentre os associados encontram-se gestores governamentais públicos.

mundialmente nos anos 1970, mas que só assume plena definição nos anos 1980.” (Bresser-Pereira, 1998, p. 17)

A considerar o Plano Diretor da Reforma do Estado, de acordo com Nunes (2007), previa-se uma redefinição do papel do Estado que – de responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social – assumiria uma papel de promotor e regulador.

Dentre os atores desse processo de reforma, cabe destacar o papel central do Conselho de Reforma do Estado (CRE), criado pelo Decreto n.º 1.738 de 8 de dezembro de 1995 e com atuação efetiva até 1998. Acerca do conselho em tela, Bresser-Pereira (1997) destaca no documento intitulado “Cadernos MARE da Reforma do Estado”:

O Conselho de Reforma do Estado – CRE foi instituído (...) com a finalidade de proceder a debates e oferecer sugestões à Câmara da Reforma do Estado nos assuntos relativos à reforma do aparelho do Estado. O Conselho compõe-se de 12 (doze) membros designados pelo Presidente da República para mandato de três anos. De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, o Conselho está entre as instâncias previstas para a implementação da reforma, juntamente com a Câmara da Reforma do Estado e seu Comitê Executivo, a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e os Ministérios do Planejamento e Orçamento e da Fazenda. O CRE funciona como órgão consultivo e de articulação perante a sociedade civil relativamente aos programas propostos pelo governo. (BRASIL. Cadernos MARE, 1997, p. 7)

Para Bresser-Pereira (1997) uma das grandes contribuições do CRE foi a formulação de um marco conceitual para as agências reguladoras.

Cabe ainda destacar o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em seu conteúdo legitimador de um Estado regulador caracterizado pela economia de serviços e pela expansão do setor privado. No documento que apresenta este Plano, o presidente da época — FHC — destaca, já na Apresentação:

Este “Plano Diretor” procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados. Mas o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica. A situação agravou-se a partir do início desta década, como resultado de reformas administrativas apressadas, as quais desorganizaram centros decisórios

importantes, afetaram a “memória administrativa”, a par de desmantelarem sistemas de produção de informações vitais para o processo decisório governamental. É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma *administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada* para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “*cliente privilegiado*” dos serviços prestados pelo Estado. (BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995, pp. 6-7, sem grifos no original)

Tem-se assim, o impulso necessário à implantação da Reforma Gerencial sob os auspícios do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. O documento ainda tenta marcar a ideia relativa a um processo de modernização sistêmica vinculada ao aperfeiçoamento da burocracia e da superação de suas disfuncionalidades — as quais criam empecilhos à governança. Segundo o documento já citado:

A administração pública gerencial constitui um avanço e até um certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental. (BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995, p. 16)

A ênfase no controle e nos resultados tem sua grande expressão na criação das Agências Reguladoras que, conforme apresentado anteriormente, representam a principal mudança no arranjo institucional brasileiro, definindo um novo paradigma de intervenção estatal. A independência administrativa, a autonomia financeira, a ausência de subordinação ao Ministério supervisor e a estabilidade e mandato fixo dos dirigentes são as principais características das Agências.<sup>48</sup>

As estratégias vinculadas a este novo modelo de administração pública, denominada de gerencial, são explicitadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado.

---

<sup>48</sup> A nomeação dos dirigentes das Agências Reguladoras é prescindida de sabatina pelo Senado, sendo vedada a exoneração *ad nutum*, ou seja, por vontade do chefe do executivo. É neste cenário que o governo Lula chega ao poder, denominando esse arranjo institucional de “terceirização do Estado”.

Na administração pública gerencial a estratégia volta-se (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins). (BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995, p. 16)

Nessa direção, a administração pública gerencial estabelece outras relações com a população e com a defesa de seus interesses. O cidadão assume o papel de cliente que precisa ter suas necessidades atendidas como contrapartida ao pagamento de impostos.

Percebe-se uma tentativa de transferência das fórmulas administrativas e gerenciais engendradas no setor privado como alternativa para melhorar a eficiência e a eficácia da administração pública. Tal pressuposto é também preconizado pelos representantes do *new public management*. Não obstante, o que parece não entrar no debate é que a decisão política envolve variáveis que são ignoradas pela decisão empresarial. Em outras palavras, os objetivos organizacionais são distintos dos objetivos empresariais.

A redefinição do papel do Estado, a que se referia o Plano Diretor, deveria incidir sobre a visão de um Estado mais forte promovida pela Constituição de 1988. O Plano Diretor considerava a Constituição um retrocesso, pois seria a responsável pelo engessamento do aparelho estatal ao adotar regras burocráticas rígidas, retirar do executivo a estruturação de órgãos públicos, instituir o regime jurídico único para os servidores federais e retirar da administração indireta a sua flexibilidade.

Foi no governo do presidente Lula que a contratação de pessoal permanente pelas Agências Reguladoras sofre alteração. O governo FHC havia definido que os trabalhadores das Agências seriam empregados públicos<sup>49</sup> regidos pela CLT, diferentes, portanto, dos servidores públicos federais, especialmente no que se refere à estabilidade prevista em Lei.

---

<sup>49</sup> O Partido dos Trabalhadores entrou com uma ADIn – Ação Direta de Inconstitucionalidade – contra a criação dos empregos públicos defendendo a contratação de servidores públicos regidos pela Lei 8.112/90. Mas, somente quando assumiu o governo conseguiu aprovar a Lei 10.871/2004, que alterou a decisão do governo anterior e transformou os empregos públicos em cargos públicos.

Não era apenas a condição dos trabalhadores permanentes das Agências Reguladoras que preocupava o governo do presidente Lula. Nesse momento histórico havia o entendimento de que as Agências gozavam de excessiva autonomia e que seu “natural” insulamento burocrático – no bojo de uma superespecialização de seus quadros – a afastava do “interesse público”. Não é segredo o desejo permanente do governo do PT de retornar aos Ministérios os poderes anteriormente concedidos às Agências Reguladoras<sup>50</sup>.

Em 2002, quando assume o poder, o novo presidente da República se depara com dirigentes estáveis, nomeados pelo governo anterior, nas nove Agências Reguladoras que já haviam sido criadas, sem poder para destituí-los.

Para Nunes (2007) este cenário criou um grande embaraço à governança do presidente Lula, por constituir-se num paradoxo administrativo: de um lado, as Agências Reguladoras traziam a marca da modernização do aparato estatal e a sua concepção oferecia maior segurança aos investimentos externos; por outro lado, o novo governo era contrário ao modelo implantado, justificando seu posicionamento a partir de três pressupostos básicos inerentes às Agências: excesso de autonomia política<sup>51</sup>, indiferença às demandas sociais e ausência de mecanismos de *accountability*.

Em decorrência dos tensionamentos que se seguiram acerca das Agências, em 2003 o governo envia ao Congresso Nacional um Projeto de Lei que forja a padronização de procedimentos e generaliza os mecanismos de *accountability*, transparência e participação social, pois cada Agência possuía seus próprios mecanismos e procedimentos.

---

<sup>50</sup> Esse realinhamento do poder – conduzido nos últimos governos do PT – pode ser ilustrado pelas notícias veiculadas na mídia impressa e televisiva. Em reportagem da Revista Veja (11/09/2012), intitulada “Governo renovará concessões e anuncia queda de preços de energia” há uma foto que destaca atores do poder executivo. A reportagem inicia dessa forma: “o governo anunciou na manhã desta terça-feira o tão aguardado pacote de redução de preço da energia elétrica. O anúncio contou com as presenças dos Ministros de Minas e Energia (Edison Lobão), Fazenda (Guido Mantega) e Casa Civil (Gleisi Hoffmann), além da presidente Dilma Rousseff. (...)” Este cenário é absolutamente distinto daquele encontrado pelo presidente Lula em 2003, quando anunciou à imprensa que havia tomado conhecimento do aumento das tarifas pelos jornais.

<sup>51</sup> O grau excessivo de autonomia política das Agências dificultava, para o governo, o alinhamento destas Agências às diretrizes políticas do governo central. Por isso, durante os governos do presidente Lula e continuamente no governo da presidenta Dilma consolidaram-se algumas mudanças na forma de atuação das Agências, as quais ficaram responsáveis pela fiscalização e regulamentação dos setores regulados em detrimento à formulação de políticas públicas cuja competência retornou aos Ministérios supervisores.

Outro ponto de destaque no governo Lula, no campo da administração pública, foi a criação do Pnag – Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal – e do Promoex – Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros. Abrucio (2005) constrói uma descrição detalhada desses programas, asseverando que seus objetivos dirigiam-se à modernização da administração pública dos entes federados subnacionais, especialmente dos estados.

Para este autor, os programas citados priorizaram três aspectos centrais da reconstrução da administração pública: os recursos humanos, o planejamento e a interrelação entre as políticas públicas e o atendimento aos cidadãos. Suas principais qualidades foram a realização de um amplo diagnóstico *a priori* e o papel indutor da União na tentativa de construção de um programa nacional de reforma administrativa por meio de ampla participação e discussão com os estados e tribunais de contas. (ABRUCIO, 2005, p. 410-418)

A literatura brevemente discutida nesse capítulo apontou as vicissitudes das reformas administrativas implantadas no Brasil, destacando a importância da burocracia como ator fundamental no processo decisório. Nesse ínterim, foi possível resgatar as diferentes gramáticas presentes na gestão pública e o modo peculiar como os governos construíram suas estratégias a partir delas - do insulamento à politização da burocracia.

De um modo geral, no que tange aos aspectos positivos, se observa um movimento mais premente, embora inconcluso, pelo tema da profissionalização da burocracia brasileira em detrimento à dominação patrimonialista. Por fim, a eficiência e a efetividade da gestão pública continuam sendo temas a serem enfrentados, bem como o aperfeiçoamento dos mecanismos de *accountability*.

### 3.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A DICOTOMIZAÇÃO ENTRE POLÍTICOS E BUROCRATAS

No *caput* deste capítulo intentou-se – priorizando alguns recortes considerados mais relevantes ao objeto desta investigação – traçar um breve histórico da administração pública no Brasil. Em última instância, tal exercício coaduna-se à possibilidade de explicitar o papel do Estado e o modo peculiar de

governar, em cada momento histórico. Nesse contexto, ganha relevo as três dimensões da esfera pública: *polity*, *politic* e *policy*.

Ao se pensar na organização do Estado e na complexidade do processo político inerente a ele, essas três dimensões - embora indissociáveis - imprimem significados e movimentos distintos ao funcionamento do Estado: as regras do jogo político, a competição pelo poder e as decisões concretas de cada governo.

Arantes e Couto (2006) afirmam que em regimes democráticos há uma estrutura constitucional que conforma as condições paramétricas estáveis para o exercício do jogo político. Para estes autores, esta estrutura constitucional apresenta alguns elementos-chave, síntese do consenso construído e aceito pelos diferentes atores políticos.

O jogo político ocorre de acordo com regras preestabelecidas. As eleições são periódicas e se sucedem por meio de sufrágio universal. Os mandatos dos eleitos são limitados, tanto temporalmente como no que concerne ao alcance de suas decisões e ações. A vontade majoritária da população e as decisões de seus representantes eleitos prevalecem nos limites das regras preestabelecidas. A oposição é participante legítima do jogo e não deve encontrar impedimentos para chegar ao poder pelo voto popular. Os governantes são responsáveis perante o eleitorado, prestando-lhe contas. Os direitos civis clássicos são garantidos, viabilizando o desenrolar da competição política – direitos fundamentais operacionais. São assegurados direitos sem os quais os atores políticos não se dispõem a participar da competição democrática – direitos fundamentais condicionantes. (p. 46)

Tem-se, assim, consubstanciado, o conceito de *polity*. Não obstante, o Estado não se encerra nessa acepção de política, há ainda dois aspectos importantes a considerar: a definição das políticas públicas a serem implementadas, ou seja, a decisão sobre as políticas governamentais, as quais dão tradutibilidade ao conceito de *policy* e, ainda, a competição política por cargos e influência. Essa ocupação dos postos de poder, traduzida na língua inglesa pelo verbete *politics* é que se constituiu em objeto de investigação dessa pesquisa.

A competição política constitui o próprio jogo e nela estão implícitos os enfrentamentos, as disputas, as negociações, os acordos e as coalizões. Trata-se da *dimensão dinâmica* da realidade política, ao passo que as condições paramétricas estáveis constituem a sua *dimensão estática*. Noutras palavras, o jogo político diz respeito à *ação* (e à interação), ao passo que as condições paramétricas dizem respeito à estrutura, no âmbito da qual ocorrem as ações (e interações). É também no âmbito dessa competição que se definem, nos limites das regras estabelecidas, os que ganham e os que perdem, os que ocuparão os cargos públicos (eletivos ou não) e os que ficarão excluídos do poder, os aliados e os adversários etc. (ARANTES; COUTO, 2006, p. 47)



Essas três dimensões do processo político, sintetizadas pelos autores, reiteram que a *polity* se refere à esfera da política, ao seu campo singular de atuação, ou seja, “faz a distinção entre o mundo da política e a sociedade civil”. O significado de *politic* imbrica-se à atividade política em geral; “a competição pela obtenção dos cargos políticos, o debate partidário, as diversas formas de mobilização”. E o verbete *policies* caracteriza distintamente a ação pública, se trata do planejamento e da implementação das atividades do poder público. Conforme Muller e Surel “designa o processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública, isto é, dispositivos políticos- administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos.” (2002, p. 11)

Essa multiplicidade de significados não é um fenômeno apenas contemporâneo. Um resgate histórico do termo “política”, a partir da obra de Maar (1988) permite ilustrar a diferença fundamental que o conceito expressa na antiguidade quando comparado às experiências, por exemplo, da Pérsia e da Grécia. No primeiro caso, há um imbricamento entre política e ação do governante; no caso da Grécia, a política é expressão de uma experiência civilizatória.

(...) O termo “política” foi cunhado a partir da atividade social desenvolvida pelos homens da *pólis*, a “cidade-Estado” grega. Em outros locais, como na Pérsia ou no Egito, a atividade política seria a do governante, que comandava autocraticamente o coletivo em direção a certos objetivos: as guerras, as edificações públicas, a pacificação interna. Na Grécia, ao lado destas atribuições do soberano, a atividade política desenvolver-se-ia como cimento da própria vida social. O que a política *grega* acrescenta aos outros Estados é a referência à cidade, ao coletivo, à soberania, à lei. (p.30)

Em seu percurso histórico para conceituar a política e traduzi-la no modo de agir dos homens e mulheres, Maar tece considerações especiais à obra de Maquiavel.

O livro de Maquiavel é um conjunto de lições para que se conquiste ou mantenha um principado. Independente de se adquirir o principado por roubo, por herança ou por mérito, a sua posse faz do seu agente um príncipe. Não é o nobre que faz política, mas a política que faz o nobre, assim como a religião faz o monge, a guerra faz o militar o trabalho define o trabalhador. (1988, p.36)

Maar destaca da obra de Maquiavel o caráter mais universal e generalista da política, asseverando a virtude como característica fundamental do príncipe.

Sangue se herda, virtude se adquire; e o que caracteriza o príncipe é a virtude. Nesse sentido as considerações de Maquiavel fazem da política algo acessível a todos. (...) Abre-se a perspectiva de ser governo a setores cuja atividade não tem significado político, mas pode vir a tê-lo conforme a eficiência que demonstrarem. (1988, p.36)

E acrescenta ainda que a virtude do príncipe estaria na força e na astúcia com que governa, e não na justiça em relação aos governados. “As condições de ser virtuoso seriam a base que torna possível ao príncipe assumir um significado político, ser uma alternativa viável do governo.” (MAAR, 1988, p.38)

Em seu passeio histórico, Maar também destaca a obra de Gramsci, afirmando que seu maior desafio foi ampliar o conceito de Estado de Marx. Acerca deste ponto há controversas, pois a considerar a obra “O 18 Brumário de Luis Bonaparte” de Marx, talvez a melhor definição não seja ampliar, mas retomar o conceito que já estava presente nesta obra. Na obra citada, Marx não faz coincidir Estado com classe dominante apenas, ou como aparelho, por excelência, da burguesia. “O 18 Brumário” mostra o protagonismo das parcelas mais periféricas da sociedade no processo que culminou com o golpe de Luis Bonaparte, destacando a potência dos despossuídos no processo de reverter o quadro político da época.

Essa potência, que é a política, está em movimento na sociedade e, sob a perspectiva marxista, tal movimento se daria entre as classes sociais. Para outras abordagens epistemológicas o movimento da política não se restringe às classes sociais, mas entre os distintos grupos sociais. Não obstante, a preocupação central de Maar dirige-se à compreensão acerca dos elementos que definem e constroem os agentes da política. “O agente político seria despersonalizado, e levaria adiante o processo da atividade política independentemente, submetendo às suas regras o destino pessoal de quem ocupasse o seu cargo.” (1988, p.37).

Assevera-se com a citação anterior que os agentes da política são os sujeitos que colocam a potência em ação. A potencialidade desta ação – a atividade política – entretanto, está inscrita no cotidiano e revela que as disputas concernentes às relações políticas não são exclusivas das esferas institucionais. Política, por conseguinte, não se reduz ao que acontece no governo e, analogamente, sua análise não pode reduzir-se ao estudo das leis.

Sardinha em “Um silêncio de Foucault sobre o que é política” retoma a obra de Aristóteles para afirmar que a política está entre os cidadãos e não no Estado, concluindo que “a política é o que acontece quando nós dizemos não ao jogo”. Para

este autor a política não é nada além daquilo que nasce com a resistência à governabilidade (embates, inimigos, disputas, antagonismos) e pela disputa de poder (jogo, adversários, pactuação das regras). Política é um bem simbólico compartilhado.

É necessário observar, nas reflexões construídas até aqui sobre o conceito de política, que algumas questões se tornarão referência para o aprofundamento teórico acerca do tema investigado, bem como para balizar a capacidade explicativa e analítica do problema proposto. Dentre elas encontra-se a indissociabilidade entre política e Estado e a superação da ideia de que política é, unicamente, o governo em ação.

Com esse pano de fundo, e sem descaracterizar seu escopo e envergadura, é imprescindível, a uma perspectiva mais analítica do objeto investigado, apontar elementos que descrevam mais amiúde o que é uma política pública, pois estudar a ação pública é – para Muller e Surel – situar-se no quadro da política compreendida como *policies*.

Para que se esteja na presença de uma política, é necessário que seja igualmente definido, pelo menos como tendência, um quadro geral de ação. Richard Rose propõe que, para tal fim, se utilize a noção de *programa de ação governamental* (Rose, 1985), definida como “uma combinação específica de leis, de atribuições de crédito, de administrações e de pessoal voltados para a realização de um conjunto de objetivos mais ou menos claramente definidos” (Rose, Davies, 1994, p.54). O problema é que esta noção incontornável levanta dificuldades consideráveis. Se é evidente que uma política é mais do que uma coleção de decisões e de ações, é fácil constatar-se que as inúmeras declarações governamentais sobre a necessidade de reduzir o desemprego, por exemplo, da mesma forma que as decisões que a acompanham, não resultam necessariamente na implantação de políticas de emprego. Isso significa que, para que uma política pública “exista”, é preciso que as diferentes declarações e/ou decisões sejam reunidas por um quadro geral de ação que funcione como uma *estrutura de sentido*, ou seja, que mobilize elementos de valor e de conhecimento, assim como instrumentos de ação particulares, com o fim de realizar objetivos construídos pelas trocas entre os atores públicos e privados. (2002, p. 16-17)

Essa proposição levanta pelo menos três dificuldades: tomar consciência do caráter normativo de todo programa de ação pública com seus fins e objetivos (ainda que estejam explícitos ou não); saber *quem* define as normas da ação pública; tomar consciência do caráter intrinsecamente *contraditório* de toda política.

Mas não é menos verdade que toda política pública se caracteriza por contradições, até incoerências, que devem ser levadas em conta, mas sem

impedir que se defina o *sentido* das condutas governamentais. Simplesmente, esse sentido não é de forma alguma *unívoco*, porque a realidade do mundo é, ela mesma, contraditória, o que significa que os tomadores de decisão são condenados a perseguir objetivos em si mesmos contraditórios: promover a rentabilidade de certa empresa pública e manter a paz social; frear a inflação e reativar o consumo... (MULLER & SUREL, 2002, p. 18)

Em outras palavras, Muller e Surel (2002) acenam para os diferentes interesses e atores envolvidos na definição e implementação das políticas públicas, nas esferas singulares do poder público. A burocracia, como objeto central de análise dessa pesquisa, se conecta a esse conjunto de interesses e também atua nestas esferas, sintetizadas a seguir.

Sumarizando, a *polity* corresponde à estrutura paramétrica estável da política e que, supõe-se, deve ser a mais consensual possível entre os atores; a *politics* é o próprio jogo político; a *policy* diz respeito às políticas públicas, ao resultado do jogo disputado de acordo com as regras vigentes. (ARANTES; COUTO, 2006, p. 47)

Ao pressupor que a dimensão aqui denominada de *polity* expressará as regras do jogo político, portanto, uma “plataforma” mais estável e consensual, restará discutir, de modo mais interessado, os conflitos engendrados nas outras duas dimensões – a competição pelo poder e as decisões concretas de cada governo.

Desse modo, a magnitude da governança estará imbricada ao desenho construído na interrelação entre a *politic* e a *policy*. É nesta arena que ganha destaque – dentre outros aspectos que não serão aqui abordados – os múltiplos tensionamentos entre políticos e administradores<sup>52</sup>.

Para conduzir a discussão, no recorte aqui proposto, partir-se-á de uma síntese expressa pela figura 3

---

<sup>52</sup> Para investigar a burocracia pública estatal - cerne desta pesquisa - torna-se indispensável analisar, ainda que brevemente, as relações entre administradores e políticos. Cabe também elucidar que, embora o objeto de estudo situe-se no campo da *politic*, a competição pelos cargos em busca de poder e influência se dará nas arenas institucionalizadas do poder público.



FIGURA 3 – ESTADO MODERNO DE DIREITO: INTERRELAÇÕES ENTRE POLÍTICOS E BUROCRATAS.  
Elaboração própria.

A citada figura, que ilustra a arena política, intenta explicitar o contraste, a distinção e a tensão entre a racionalidade substantiva da busca de interesses do político (ética da responsabilidade) e a racionalidade instrumental-formal do exercício da autoridade do burocrata da administração pública estatal (ética da convicção). Trata-se do conflito entre política e administração. Bendix (1986) é assertivo ao declarar que

(...) sob a dominação legal, o exercício diário da autoridade fica nas mãos da burocracia. Mesmo o sucesso na disputa por votos em debates parlamentares e nas eleições legislativas pode resultar em nada se não for acompanhado de um controle efetivo sobre a implementação administrativa. Quando não se consegue tal controle, a burocracia usurpa o processo de decisão política de acordo com sua tendência fundamental de transformar todos os problemas políticos em problemas administrativos (p. 338).

Nesse aspecto, o absolutismo burocrático ameaça a legitimidade do Estado num regime democrático em que, ao menos em tese, os governados deveriam, via representação, participar das decisões políticas. Assim, se no âmbito organizacional é incontestável a superioridade da racionalidade burocrática como sistema formal e impessoal, no campo da política será preciso que ela seja regulada. A criação de arenas de negociação, a capacidade de articular alianças e coalizões são aspectos

relevantes da atuação do Estado, por isso o cuidado com burocracias excessivamente autônomas. Weber (1999) ao tratar das especificidades da ciência e da política já sublinhava a primazia da política sobre a burocracia, especialmente por reconhecer o poder da última.

Num Estado moderno necessária e inevitavelmente a burocracia realmente governa, pois o poder não é exercido por discursos parlamentares nem por proclamações monárquicas, mas através da rotina da administração. Isto é exato tanto com referência ao funcionalismo militar quanto ao civil. (WEBER, 1974, p.22)

Importa também destacar que não se está afirmando – com a figura 3 – a necessidade de uma integração funcional entre políticos e administradores, mas o quanto o desempenho de seus respectivos papéis estão intrincados. Para Weber (1971) há uma distinção muito clara entre estes dois atores:

Segundo sua vocação, o funcionário autêntico (...) não se dedicará à política. Deve dedicar-se, de preferência, à “administração” imparcial. (...) Daí não fazer precisamente o que o político, o líder bem como o seu séquito, tem sempre e necessariamente de fazer, ou seja, lutar. Tomar uma posição, ser apaixonado – *ira et stadium* – é o elemento do político e, acima de tudo, o elemento do líder político. Sua conduta está sujeita a um princípio de responsabilidade muito diferente e, na verdade, exatamente contrário ao princípio do servidor público. A honra deste está na sua capacidade de executar conscienciosamente a ordem das autoridades superiores, exatamente como se a ordem concordasse com a sua convicção pessoal. Isso é válido até mesmo se a ordem lhe parecer errada e se, apesar dos protestos do servidor civil, a autoridade insistir nela. Sem essa disciplina moral e essa omissão voluntária, no sentido mais elevado, todo o aparato cairia aos pedaços. A honra do líder político, do estadista importante, porém, está numa responsabilidade pessoal exclusiva pelo que ele faz, uma responsabilidade de que ele não pode e não deve rejeitar ou transferir. (p. 116)

Não obstante as especificidades do *ethos* do político e do burocrata – representado pelos blocos distintos – a figura também apresenta setas bidirecionais que expressam o tensionamento entre estes atores. Apesar das diversas formas de integração possíveis e empiricamente existentes, a figura expressa a necessária regulação política e inserção social nas arenas decisórias. Os diferentes arranjos possíveis, neste cenário, tomarão como pressuposto de suas ações a gramática do universalismo de procedimentos, que se abre para um modelo de Estado capaz de legitimar e sustentar um regime de poliarquias democráticas.

Quando, nesta arena política, há uma autonomização de um dos blocos (políticos ou administradores) sobressaem-se outras gramáticas, como o

clientelismo ou o insulamento burocrático. Essas gramáticas podem facilitar e/ou criar empecilhos à governança, mas, acima de tudo, ampliam a dicotomização entre políticos e burocratas, facilitando a criação de itinerários marcados por disfunções como a desburocratização (EISENSTADT, 1978) e o engolfamento (NUNES, 1996).

O burocrata é um ator muito relevante no aparelho de Estado, pois será o elo entre os formuladores da política e os cidadãos; mais do que isso ele é responsável por dimensões relativas à implementação dessas políticas. Neste caso, o poder de discricionariedade<sup>53</sup> do burocrata pode – num movimento menos racional-legal – usá-lo de modo arbitrário e influenciar ou modificar a implementação da política, bem como sua formulação, haja vista a centralidade da rotina para a materialização da política.

At the same time, most of what government does is relatively routine and largely happens outside the sphere of political interest. Because governments are involved in so many different issues and tasks, it would be impossible in any case for a small number of politicians and their advisors to monitor and control them all. In every department there are routine, ongoing programs to be managed. Services are delivered, cheques are issued, credentials are examined, people are hired and paid, contracts are let, buildings are built or leased, rules and procedures are established or changed. Hundred or thousands of such activities are going on all the time. They constitute the nine-tenths of the iceberg that is under water and invisible. (LEVIN, 2005, p.42)<sup>54</sup>

O que pretende-se evidenciar é que o poder da burocracia de “ação” e de “não-ação” – vinculados ou não a atos administrativos (leis, resoluções, portarias, instrução normativa) – paradoxalmente, pode facilitar ou obstaculizar a implantação de políticas (*policies*) ou ainda criar empecilhos em seu processo de formulação. Ao não dicotomizar os papéis, ainda que distintos, de políticos e burocratas, é possível conter o movimento de transformação da discricionariedade em arbítrio. Por isso, na figura 3 as relações entre políticos e administradores aparecem num quadro cujos

---

<sup>53</sup> Para aprofundar este tema ver a obra de LIPSKY (1980) “Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services”

<sup>54</sup> [Ao mesmo tempo, a maioria das ações do governo é relativamente rotineira e ocorre, de modo geral, fora da esfera de interesse político. Como os governos estão envolvidos em tantas questões e tarefas, seria impossível, em todo caso, que todas fossem monitoradas e controladas por um pequeno número de políticos e seus assessores. Em todos os departamentos há programas rotineiros e em andamento a serem administrados. Serviços são prestados, cheques são preenchidos, credenciais examinadas, pessoas contratadas e pagas, contratos são assinados, prédios são construídos ou alugados, e procedimentos são implantados ou modificados. Centenas de milhares de atividades deste tipo ocorrem o tempo todo. Elas perfazem nove décimos do iceberg que está submerso e invisível. (LEVIN, 2005, p. 42) - Tradução nossa]

limites são postos pela regulação política e pela inserção da sociedade civil na gestão de políticas públicas.

Outro aspecto indelével na tentativa de ilustrar as interpelações entre administradores e burocratas refere-se à capacidade dos burocratas em mobilizar recursos políticos como informações e apoio de grupos estratégicos agindo também como atores políticos, como sujeitos que disputam projetos naquela “arena política”. Para as autoras Rua e Aguiar (1995) os burocratas

(...) possuem capacidade para desenvolver concepções próprias sobre as políticas governamentais e sobre o seu próprio papel no jogo político, independentemente de considerações de natureza estritamente técnica. Finalmente, são capazes não apenas de competir com os políticos, mas de efetivamente entrar em conflito com eles, visando não somente decisões favoráveis às suas propostas quanto a políticas específicas, mas até mesmo disputando o controle do processo político. (p.?)

A rotina também é uma característica peculiar da burocracia, constituindo-se em um recurso de poder precioso, como afirma Peters (1987) "by how they are accustomed to doing business, rather than by what they would like to do". Há um grupo de burocratas para o qual a rotina adquire grande centralidade, são os profissionais de carreira. Para eles, a continuidade é expressão da essência de seu trabalho e, em nome dessa continuidade, muitas vezes, a agenda política, as intenções de governo ou mesmo as decisões na formulação e/ou implementação das políticas (*policies*) são ajustadas aos procedimentos e rotinas públicas pré-estabelecidas.

A figura também procura explicitar a necessidade de não cindir as relações entre estes dois atores. Cada vez que se reforça essa dicotomia, amplia-se em algum grau a autonomização de um desses atores e acentua-se as gramáticas mais tradicionais que se distanciam do universalismo de procedimentos: insulamento, clientelismo ou corporativismo em suas mais variadas configurações empíricas.

Cabe lembrar que o *modus operandi* da administração não se materializa sobre comportamentos neutros, desprovidos de valores, interesses, preferências e opções porque seu funcionamento abrange diversos atores. Por isso, Evans (1993) destaca que a maior dificuldade enfrentada pela administração pública reside no disfarce de organizações com traços fortemente patrimoniais se apresentarem como burocracias weberianas, confirmando sua tese de que a burocracia está em escassez de oferta. Para ele,



...o nítido contraste entre o caráter pré-burocrático, patrimonialista do Estado predatório e o caráter mais estreitamente weberiano dos Estados desenvolvimentistas deveria provocar dúvidas naqueles que atribuem a ineficácia dos Estados do Terceiro Mundo à sua natureza burocrática. A falta de burocracia pode estar mais próxima do diagnóstico correto. (1993: 135).

Evans toma a burocracia em sua acepção mais fiel à categorização inferida tão ampla e solidamente na obra de Weber. Considerando tais pressupostos os traços dominantes da burocracia, em oposição a tão deflagrada ineficiência, seriam: a especialização, a fidelidade impessoal ao cargo, a separação do administrador dos meios de administração e o fato principal de constituir-se em profissão e não em honraria ou privilégio.

O burocrata, portanto, torna-se ator central nas relações que se travam nas arenas decisórias do Estado, porém será sempre regulado pelo político, cujo papel exigirá maior responsividade. Mas, a questão central colocada por Weber refere-se aos motivos que levariam alguém a atuar no campo da política. É o próprio autor quem nos dá a resposta:

Bem, ela concede, antes de tudo, **o sentimento de poder**. A consciência de influir sobre outros seres humanos, o sentimento de participar do poder e, sobretudo, a consciência de figurar entre os que detêm nas mãos um elemento importante da história que se constrói podem elevar o político profissional, mesmo o que só ocupa modesta posição, acima da banalidade da vida cotidiana. (WEBER, 1999, p. 132, [sem grifos no original])

Na perspectiva weberiana, o político deve agir com responsabilidade para a sociedade como um todo. Seu papel é pensar soluções e redesenhar os problemas coletivos. Entretanto, no mundo concreto, assumem o exercício da atividade política um número significativo de sujeitos que transitam nas mais variadas nuances que possam existir entre os dois tipos ideais de políticos descritos por Weber. Ben Levin (2005) ilustra esse cenário:

The term politician seems to suggest a class of people who have something in common. However, about the only thing that all politicians have in common is that they are actively engaged, at a particular moment, in electoral politics. Otherwise, they are a highly varied lot. It is doubtful that the people in any other occupational group – doctors, teachers, electricians, insurance agents – are more diverse than are the people in politics. The NDP caucus elected in the fall of 1999 included people whose backgrounds were as ministers of religion, civil servants, labour leaders, teachers, nurses, farmers, social workers, leaders of community organizations, lawyers, and university professors, among others. They ranged in age from under 40 to

nearly 60. A few had been in politics for many years, while others had just made their entry into provincial politics. There were eight women – a higher proportion than the Canadian norm, which is itself slowly growing. One result of this diversity, of course, is that there really isn't a typical politician. All politicians are engaged in politics and so are concerned about voters, public opinion, issues, and elections; still, they do not think alike, neither generally nor with regard to particular issues. People do come into politics with ideas about the world and what should be done or not done. Some politicians begin with ideas that are well developed and strongly held, at least on some issues. Others have much vaguer and more flexible views. Almost everybody has some strong opinions but very few people have strong views on every issue. (2005, p.4-5)<sup>55</sup>

Conforme aparece na citação de Levin, é comum associar o termo “política” às atividades específicas do governo, do Estado e/ou dos partidos políticos; não obstante é urgente alargar esta visão comum. A elasticidade deste conceito supera seu sentido restrito: como algo que o governo exerce. A política é uma atividade da sociedade, dos homens e, por consequência, de governo ou Estado. A política não está dissociada do poder, ou melhor, sem poder não há política.

A origem da política está atrelada à origem da organização e produção da vida humana em sociedade, por isso não se pode estabelecer um marco empírico tampouco tomar sua aceção como sinônimo de Estado, de poder ou de governo. “Aqui se entende por política a atividade orientada à conquista do poder.” (WEBER, 1999)

Do mesmo modo, a burocracia como fenômeno de poder, deve sua dominação à racionalidade que lhe é singular. No entanto, na figura apresentada ela não fica isolada nem subsumida, unicamente, à racionalidade política, mas integrada

---

<sup>55</sup> O termo político parece sugerir uma classe de pessoas que tem algo em comum. Contudo, a única coisa que todos os políticos têm em comum é estarem fortemente engajados, num determinado momento, na política eleitoral. Pelo contrário, são muito diferentes. É pouco provável que as pessoas que fazem parte de outras profissões – médicos, professores, eletricitas, agentes de seguro – sejam mais diversificadas do que as pessoas envolvidas na política. Em 1999, a convenção do NPD elegeu pessoas que tinham o ofício de pastores, funcionários públicos, líderes sindicalistas, professores, enfermeiras, fazendeiros, assistentes sociais, líderes de associações comunitárias, advogados, e professores universitários, dentre outros. Eles pertenciam a faixas etárias que iam de menos de 40 anos de idade até quase 60 anos. Alguns participavam da vida política há muito tempo, ao passo que outros acabavam de ingressar nela através dos seus municípios. Havia oito mulheres – um número muito maior do que o padrão canadense, que está em ascensão. O resultado desta diversidade é, naturalmente, o fato de que não existe a figura de um político típico. Todos os políticos estão engajados na vida política e, por isso, preocupam-se com o seu eleitorado, com a opinião pública, com diversas questões e com as eleições; contudo, ainda assim eles não pensam igual, no geral ou em relação a questões específicas. As pessoas iniciam a sua vida política com determinadas noções sobre o mundo e sobre o que deve e não deve ser feito. Alguns políticos começam a sua jornada com ideias bem desenvolvidas e firmemente mantidas, pelo menos em relação a algumas questões. Outros mantêm pontos de vista muito mais vagos e flexíveis. Quase todos têm opiniões fortes, mas poucos têm uma opinião forte sobre todas as questões. (2005, p. 4-5[Tradução nossa])

e permeada pela regulação e inserção (racionalidade do sistema político e da sociedade).

Esse modelo procura evitar o “tom” outorgado à obra de Weber de se considerar o tipo ideal burocrático uma receita para a organização da máquina pública, independentemente de condições externas peculiares.

No mundo real, a profissionalização da burocracia – quando acompanhada de uma autonomização – amplia significativamente seu poder, especialmente no alto escalão da máquina pública estatal. A substância desse poder está no alto grau de conhecimento técnico do burocrata, mais explicitamente, à posse restrita de informação. Neste cenário, quando a autonomização permite ao burocrata o exercício do arbítrio, se arrefecem as marcas da regulação política e da inserção social e se produz, predominantemente, a gramática do insulamento burocrático. Tal gramática, na materialidade do governo, pode converter-se, como demonstrou a história da administração pública brasileira, em “ilhas de racionalidade” como as denominadas por FHC de “anéis burocráticos”.

Essa autonomização da burocracia insulada impede a participação da sociedade civil nos rumos das políticas públicas em nome de uma pretensa neutralidade advinda da posse do conhecimento técnico. Do mesmo modo, busca um afastamento da regulação política num movimento de fuga da gramática clientelista. Constituem-se, assim, agências insuladas que se incumbem de traçar políticas isoladas – como as agências estatais criadas no segundo governo Vargas e no governo Juscelino. Não menos insulada esteve a administração indireta materializada pela descentralização administrativa advinda no bojo do Decreto-Lei n.º 200/1967.

Estes recortes da história da administração pública estatal – a despeito dos diferentes desenhos institucionais que se constróem na interrelação entre políticos e administradores – revela os movimentos de maior integração ou dicotomização entre estes atores nas diferentes etapas [não lineares] de definição e implementação da *policies*.

Eisenstadt (1978) afirmava que a burocracia deveria usufruir de um grau mínimo de autonomia via supervisão constante dos detentores legítimos do poder, os políticos. Considerando suficiente, portanto, a regulação política sobre a burocracia. No entanto, Martins (1997) afirma que este posicionamento também é

dicotomizante, pois apenas a regulação política pode fragilizar o recurso de autoridade da burocracia e a rotina necessária para que os serviços cheguem ao cidadão. Para o autor, é necessário, concomitantemente, a regulação política e a inserção social, sendo esta última aquela capaz de por em tela – de modo mais direto – a orientação para o usuário. Em última instância, o que Martins (1997) estabelece é que a inserção social ajuda a conduzir a regulação política sobre a burocracia nos limites do interesse público.

Não obstante, Martins (1997) é categórico ao afirmar que tanto a regulação política quanto a inserção social sobre a burocracia pode criar disfuncionalidades – como a denominada por Eisenstadt (1978) de desburocratização. Neste caso específico, trata-se de “alianças subservientes essencialmente predatórias e parasíticas firmadas entre a burocracia e segmentos externos da sociedade civil e do sistema político.” (MARTINS, 1997, p. 49)

Em síntese, o que a imagem buscou expor é que a resolução dos problemas enfrentados pela administração pública não está centrada, exclusivamente, na modernização das formas burocráticas no âmbito das organizações. Antes, serão necessárias mudanças que permitam a articulação das racionalidades instrumental e política (sem que seus papéis se confundam) mediadas pela regulação e pela inserção que podem conduzir, de acordo com Offe (1984) a uma racionalidade superior.

A crença de que a resolução da crise administrativa está – senão unicamente – centralmente posta na modernização da burocracia, pode ser ilustrada, no caso específico brasileiro, com a reforma burocrática da década de 1930, anteriormente trabalhada. O governo que assumiu o poder, nesse período, entendia que além de governar precisava reorganizar o Estado brasileiro e, ao fazê-lo, as “boas políticas” decorreriam quase que naturalmente da nova estrutura administrativa. Enfatizava-se, exatamente, a superioridade dos procedimentos políticos concatenados à objetividade tecnocrática.

Nesse ínterim, o grau de autonomia decisória dos especialistas burocratas cria um embaraço aos políticos, pois aqueles passam a influenciar a agenda, a formulação e a implementação dos planos de governo. No entanto, a responsabilidade e a prestação de contas continuam sendo papel do político eleito. Cria-se um problema de *accountability*, porque a autonomização da burocracia a tira

do espaço de regulação política e de inserção social distanciando-a, conseqüentemente, da possibilidade concreta de traduzir os interesses da sociedade em políticas públicas, papel este reservado, aliás, aos políticos.

Não obstante, do mesmo modo que não se deve aditar um caráter prescritivo à obra de Weber e ao modelo típico ideal de burocracia, também não se deve pressupor que as reformas administrativas sigam uma regra procedimental livre de tensionamentos, contradições e incoerências.

O que se pretende destacar aqui é justamente o movimento próprio da realidade e de suas peculiaridades conjunturais. Assim, torna-se difícil, no caso brasileiro, falar em sucesso ou em fracasso das reformas administrativas, pois, simultaneamente, há mudanças organizacionais que conduzem à criação de agências insuladas *vis-à-vis* à permanência de práticas clientelistas.

Geddes (1994) faz uso do argumento político para explicar os fracassos das tentativas de reforma da administração pública brasileira. A autora destaca que:

The case study of Brazil shows the persistence of political interests opposed to bureaucratic reform and their links with the democratic political system. (...) This model demonstrates that when patronage is distributed unevenly among the larger parties in the legislature (...) majority party legislators will vot for reforms only under extraordinary circumstances. Consequently, reforms very rarely occur. If patronage were distributed evenly among the larger parties, however, reforms should occur much more easily. Brazil never experienced equality among the larger parties, and no universal reforms passed the legislature. (p. 20-21)<sup>56</sup>

A autora prossegue com seus argumentos acerca da explicação política para o insucesso das reformas administrativas brasileiras explicitando o custo deste processo para os políticos. Para ela, reformas administrativas que estabelecem “o mérito como critério para o emprego”, (...), a “competição de preço como critério para obter contratos” e “regras impessoais” para determinar quem recebe benefícios do governo, retiram dos políticos alguns recursos do Estado utilizados, com muita

---

<sup>56</sup> [O estudo de caso do Brasil mostra a persistência dos interesses políticos opostos à reforma burocrática e suas vinculações com o sistema político democrático (...). Este modelo demonstra que, quando a patronagem é distribuída desigualmente entre os maiores partidos na legislatura (...), os legisladores dos partidos majoritários vão votar pelas reformas somente em circunstâncias extraordinárias. Conseqüentemente, as reformas vão ocorrer muito raramente. Se a patronagem fosse distribuída igualmente entre os partidos maiores, entretanto, as reformas poderiam ocorrer mais facilmente. O Brasil nunca experimentou igualdade entre os partidos, e reformas universais nunca foram aprovadas no Legislativo. (GEDDES, 1994, p. 20-21) – Tradução nossa].

frequência, para construir bases de apoio e elevar suas chances de reeleição. (GEDDES, 1994, p. 42)

O impasse posto pela reforma administrativa encontra eco na obra de Maquiavel, “O príncipe”. Após conquistar o poder é preciso saber o que fazer para permanecer com ele e ampliá-lo. Assim, entre usar os recursos públicos para melhorar o desempenho da burocracia, para Geddes (1994), os políticos brasileiros têm optado por utilizá-los como forma de assegurar sua sobrevivência política.

### 3.1.1 As vicissitudes da burocracia e da política na ação do poder público

A rotina é um componente fundamental para o funcionamento eficaz do aparelho de Estado e a burocracia se apodera deste princípio para administrá-lo. Entretanto, a rotina e a eficácia podem constituir-se em uma das barreiras que impermeabilizam o estreitamento de relações entre o Estado e a sociedade civil. O agente político tem este papel de flexibilizar a rigidez da rotina e construir modalidades inovadoras de ação que ampliem a capilaridade das políticas públicas aos problemas sociais. Ben Levin (2005) tece considerações importantes sobre a diferenciação dos papéis exercidos pelo político e pela burocracia.

The distrust created by moving from opposition to government is exacerbated by differences between the culture of politics and the culture of the civil service. Political life, as I have already suggested, is fast moving, unpredictable, focused on large-scale issues and attempts to shape and gauge public opinion. Bureaucratic life is almost the opposite. Bureaucracies run on rules, standard procedures, and careful attention to detail. Things tend to move slowly. The emphasis in the political world on avoiding mistakes strongly reinforces these inherent tendencies of large bureaucracies. (p.44)<sup>57</sup>

Este autor ainda destaca os conflitantes interesses e as divergentes impressões e opiniões que afastam políticos e burocratas de um trabalho mais coletivo no cenário político

---

<sup>57</sup> [A falta de confiança criada com a transição de oposição para governo é exacerbada pelas diferenças entre a cultura da política e a cultura do funcionalismo público. A vida política, como já mencionei, tem um ritmo rápido, imprevisível, foca em questões de grande porte, e tenta moldar e avaliar a opinião pública. A vida burocrática é praticamente o oposto. As burocracias operam baseadas em regras, procedimentos padrão, e especial atenção dada aos detalhes. Os processos tendem a ser morosos. A ênfase no mundo político, no que se refere a evitar erros, reforça essa tendência inerente das grandes burocracias. (p.44) – Tradução nossa]

These elements of bureaucratic culture are highly frustrating to politicians and political staff, who tend to interpret them as obstruction or incompetence. Political staffers are often scornful of the bureaucracy. They expect everyone to have the same commitment to the goals of the government as they do, to work the same endless hours that they do, and to be willing to do anything to increase the government's success. Many civil servants, on the other hand, see the political level as shallow and self-serving. Civil servants who have deep, lifelong commitments to their field of work are incensed by politicians who are interested only in what can be put in a press release, or who are unwilling to take any time to learn about the area for which they are now responsible. (LEVIN, 2005, p.44)<sup>58</sup>

Nesse controvertido espaço de atuação entre políticos e burocratas, regidos segundo Weber (1999) por éticas distintas (os primeiros pela ética da responsabilidade e o segundo pela ética da convicção), o afastamento deste compromisso pode criar fissuras que fragilizam o poder já conquistado. Como afirma Levin, "(...) having seen many governments come and go, they may be inclined to resist passively decisions they dislike and to wait for change. Of course this attitude simply reinforces the suspicion and disdain at the political level".<sup>59</sup> (2005, p.44).

Considerando tais pressupostos e inserindo-os na temática da governabilidade e da *responsiveness*, torna-se imprescindível encontrar o elemento de ligação entre as atividades burocráticas e políticas que se processam no espaço do poder público. Em relação a esta mediação, Levin ressalta o papel dos ministros no Canadá:

The problem of trust is especially acute for deputy ministers in Canadian governments, who occupy a key role between the politicians and the civil service. They have to be able to face in two directions. On the one hand, it is their job to carry out the decisions of the elected government, even if they do not particularly like those decisions. That is why deputies are appointed by the premier and the cabinet at pleasure, and not by individual ministers. On the other hand, it is the job of deputy ministers to make recommendations on what to do and to advise ministers on the potential consequences of their decisions. A good deputy must have a clear sense of what the government is about, what its priorities are, and the kinds of measures it is or is not likely to want to pursue. However a good deputy also has to understand the field of

---

<sup>58</sup> [Esses elementos da cultura burocrática são extremamente frustrantes, tanto para o político quanto para o seu pessoal, que tendem a interpretá-los como obstrução ou incompetência. O pessoal que compõem o quadro político geralmente desdenha a burocracia. Eles esperam que todos tenham o mesmo grau de compromisso com as metas governamentais do que eles, que trabalhem o mesmo número de horas intermináveis, e que estejam dispostos a fazer de tudo para aumentar o sucesso do governo. Por outro lado, muitos funcionários públicos consideram a política uma atividade superficial e interesseira. Os funcionários públicos que mantêm compromissos sérios e de longa duração na sua área de atuação ficam irritados com os políticos que só estão interessados com matérias colocadas à disposição da mídia, ou que não querem se deter para conhecer mais sobre a área sob a sua responsabilidade. (LEVIN, 2005, p.44) – Tradução nossa]

<sup>59</sup> [Tendo observado a passagem de muitos governos, eles podem estar inclinados a resistir passivamente às decisões com as quais não concordam e aguardar as mudanças. Esta atitude, naturalmente, simplesmente reforça a suspeita e desdenho pela política. (Levin, 1985,1986) – tradução nossa]

service she or he represents, and to make the case to the political level about what effective public policy in that field requires, as well as raising the potential downsides of government's intentions. It can be a fine balancing act.<sup>60</sup> (p.44)

Além desse aspecto de mediação, outro elemento central para este trabalho, na relação entre política e burocracia e sua expressão no processo de seleção e recrutamento para cargos e funções na SME, refere-se ao princípio da impessoalidade, presente no tipo ideal de burocrata weberiano. Lane (1993) em sua obra "The public sector: concepts, models and approaches" destaca uma complexa teia de relações humanas que subverte e põe "em xeque" a impessoalidade pura da burocracia, sem, no entanto, assumir os pressupostos teóricos da "Escola da Public Choice"<sup>61</sup>:

(...) this [the transition from a personal relation to a impersonal one] may be a step towards more efficiency in an absolute sense. We have here a sort of fallacy: the fact that a bureaucrat is devoted to his/her office does not entail that the motivation problem is solved; it is still possible that the office holder is thus devoted because it maximizes his/her own personal utility of the bureau. (LANE, 1993, p. 50)<sup>62</sup>

Ao descaracterizar o princípio da impessoalidade no exercício das funções burocráticas criam-se fissuras na polaridade típico-ideal weberiana entre o político e

---

<sup>60</sup> [O problema com a verdade é especialmente contundente para os vice ministros do governo canadense, os quais desempenham um papel primordial como elo entre os políticos e o funcionalismo público. Eles devem ter a habilidade de olhar em duas direções. Se por um lado eles são responsáveis por executar as decisões do governo eleito, mesmo não concordando necessariamente com elas – pois é este o papel dos vices nomeados pelo primeiro ministro para servir ao gabinete e não a cada ministro individualmente – por outro, faz parte das funções dos vice ministros fazer recomendações sobre o que deve ser feito e aconselhar os ministros sobre as consequências em potencial das suas decisões. Um bom vice deve ter uma noção clara do que é o governo, suas prioridades, e os tipos de medidas que deve ou não implantar. Contudo, um bom vice também deve compreender a área de serviços a qual representa, e defender ao nível político qual seria a melhor política pública para aquela determinada área de atuação, assim como levantar as desvantagens em potencial das intenções do governo. Trata-se de um delicado ato de malabarismo. (p.44) – Tradução nossa]

<sup>61</sup> Niskanen, Buchanan, Ostrom, Tullock, Downs despontam como os principais teóricos da chamada Escola da *Public Choice*. Partem do pressuposto de que há uma simbiose entre políticos e burocratas, responsabilizando estes pela ineficiência da burocracia pública, cuja racionalidade é motivada pela maximização dos interesses privados dos burocratas. Segundo Toneto Jr. a *Public Choice* "é uma extensão da teoria econômica tradicional à análise do processo político." (1995, p.56).

<sup>62</sup> [(...) esta (transição da relação pessoal para uma relação impessoal) pode ser um passo em direção de uma maior eficiência no sentido absoluto. Então, nos deparamos com uma espécie de falácia: o fato do burocrata se dedicar ao seu cargo não implica em que o problema da motivação esteja resolvido; ainda é possível que o indivíduo que detém o cargo seja de tal modo devotado porque este maximiza a sua própria utilidade pessoal da agência. (LANE, 1993, p. 50) – Tradução nossa]



o burocrata. Essas fissuras são perceptíveis nas análises empíricas das instituições públicas nas relações de poder que desenham os processos de formulação e implementação das políticas públicas no movimento das disputas travadas entre a política e a burocracia e em seus imbricamentos. Figueiredo (2004) ao discutir o impacto dos diferentes sistemas de governo (presidencialismo e parlamentarismo) em sua capacidade de formular e implementar políticas públicas indaga-se sobre os principais fatores que afetam essa capacidade, especialmente no que tange o estabelecimento claro de prioridades.

Em outras palavras, se trata de identificar que fatores permitem ou impedem o governo de imprimir unidade a sua ação e de exercer uma efetiva função coordenadora das suas diversas áreas de atuação, tendo em vista as prioridades estabelecidas em sua agenda política. (FIGUEIREDO, 2004, p. 6)

Esta autora deixa muito claro a autonomia existente entre estes dois processos – formulação e implementação – apesar de reiterar seus movimentos de interdependência. Assim, ao analisá-los em suas singularidades, elabora um quadro explicativo sobre a marca mais acentuada de governabilidade, a partir das conexões e correlações de forças que permeiam ambos os processos.

	Capacidade de Formulação ALTA	Capacidade de Formulação BAIXA
Capacidade de Implementação ALTA	Governo Forte/Efetivo	Governo Fraco/Ineficaz
Capacidade de Implementação BAIXA	Governo Capturado	Governo Paralisado

QUADRO 9 - CAPACIDADE DE FORMULAÇÃO

FONTE: FIGUEIREDO, A. Resenha de Estudos sobre o Executivo. In: *Revista do Serviço Público*. Ano 55, n. 1 e 2, jan-jun, 2004. P.6

A partir deste quadro, a autora apresenta três critérios – atrelados ao processo de formulação e implementação de políticas públicas – que geram grande impacto na capacidade de governar. Um deles trata diretamente da burocracia:

(...) cabe analisar as relações entre o Executivo político, ou seja, a chefia de governo e seu gabinete e a burocracia. Com respeito a essa última, cabe distinguir, segundo Caldwell (1993), a engrenagem herdada – o serviço público permanente – e a “engrenagem” criada – os funcionários nomeados e as assessorias políticas. (FIGUEIREDO, 2004, p.7)

Esse conceito de “engrenagem criada” adequa-se aos propósitos desta pesquisa, pois a definição do perfil da burocracia da SME refere-se menos aos profissionais concursados e mais aos critérios de seleção que recrutam, dentre estes, aqueles que ocuparão os cargos técnicos e diretivos na SME e nos NREs.

Não obstante, a análise desta “engrenagem criada” se dará a partir dos pressupostos da sociologia weberiana, pois quando nos aproximamos da análise de organizações concretas utilizando como referência o conceito de Burocracia em sua formulação típico-ideal, é possível estabelecer com mais precisão os contornos históricos e as marcas locais que forjaram o desenho administrativo de tais organizações.

Kruger (2012) em sua dissertação intitulada “Gestão burocrática e gestão pedagógica: entre o instituído e o instituinte” identifica as marcas locais e alguns atributos característicos da administração pública brasileira, dentre eles, o que ela denomina “heranças patrimonialistas” objetivadas, segundo a autora, no mandonismo, no clientelismo, no favoritismo e na cultura da corrupção.

Acerca destes conceitos, é importante destacar o modo difuso com que são, algumas vezes, abordados em pesquisas científicas, inclusive até tratados como sinônimos. A clareza e o cuidado na seleção e no uso destes conceitos são indispensáveis para qualquer investigação; mas, se fazem especialmente importantes em trabalhos cujas relações de poder e dominação se coloquem como categorias centrais e/ou explicativas.

Nesse ínterim, a seleção e uso destes conceitos permitem encobrir e/ou desvelar [mais ou menos] a materialidade que sustenta uma determinada racionalidade capaz de legitimar formas específicas de dominação. Desse modo, a opção por um conceito deve marcar uma intencionalidade assumida conscientemente acerca de uma determinada concepção de sociedade e de seu desenvolvimento histórico, pois é de sua capacidade explicativa que emerge seu potencial em dar tradutibilidade à realidade.

Para Carvalho (1997) afirmar que uma sociedade procede de um movimento centrado na dinâmica do conflito de classes gerado na sociedade de mercado

(transformação do feudalismo na moderna sociedade industrial), via contratualismo (representação de interesses, partidos políticos, liberalismo político), é bem diferente de afirmar que uma sociedade se funda na expansão lenta do poder do Estado que aos poucos penetra na sociedade e engloba as classes via patrimonialismo, clientelismo, coronelismo, populismo, corporativismo.

Considerando tais pressupostos, Carvalho (1997), em seu artigo “Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual”, alerta para o uso impreciso e generalista com que muitos pesquisadores aludem a estes conceitos criando empecilhos, inclusive, para os avanços em pesquisas empíricas.

Portanto, para analisar os conceitos de coronelismo, mandonismo e clientelismo o autor toma como ponto de partida as concepções do clássico “Coronelismo, enxada e voto” de Victor Nunes Leal (1948), mesmo discordando deste autor, em trabalhos posteriores<sup>63</sup>.

Para Carvalho (1997) o mandonismo não é um sistema, mas sim uma característica da política tradicional. Existe desde o início da colonização e sobrevive ainda hoje em regiões isoladas. Para que desapareça completamente, os direitos civis e políticos devem estar ao alcance de todos os cidadãos. O mandão, o potentado, o chefe, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. Cabe ressaltar que a trajetória histórica do mandonismo é sistematicamente decrescente.

Ao contrário do *mandonismo* que é apenas uma característica da política tradicional, o coronelismo pode ser descrito, segundo Carvalho (1997) como um sistema político, pois cria uma intrincada rede de relações que vai do coronel ao presidente da República. Ademais, o coronelismo é datado historicamente – perdurou de 1889 a 1930 – e surge da união de um fato político (federalismo) com uma conjuntura econômica (falência dos coronéis).

Para Carvalho (1997) essa alteração na relação de forças entre os proprietários rurais e o governo, resultou no fortalecimento do poder do Estado, pois

---

<sup>63</sup> Carvalho (1997) não concorda com Leal quando, em trabalho posterior a sua obra clássica “Coronelismo, enxada e voto” (1948), este sugere o renascimento de um coronelismo que estaria embutido na tentativa dos presidentes militares em estabelecer contato direto entre o governo federal e os municípios, excluindo desta relação os governadores.

os coronéis tiveram que barganhar com o estado para que pudessem manter poder político frente aos seus dependentes e rivais. O federalismo trouxe consigo a substituição do antigo cargo de presidente da província – cargo de confiança – pelo cargo de governador de estado, o qual, eleito pelos partidos estaduais, passa a regimentar as oligarquias locais. Nesse novo movimento histórico-político, o coronel hipoteca seu apoio ao Estado (sobretudo na forma de votos) e passa a ser o grande representante do governador. Tal representação lhe dará o poder de controlar os cargos públicos – do delegado de polícia à professora primária.

Embora possamos identificar, na aparência da política atual, alguma verossimilhança com o coronelismo, cabe ressaltar, que este sistema político, como já antecipado anteriormente, foi datado historicamente, ou seja, não existiu antes dessa fase e não existe depois dela, pois teve seu fim com a prisão dos grandes coronéis baianos em 1930.

Outro conceito recorrente na análise política e burocrática das organizações, além do mandonismo e do coronelismo, é o conceito de clientelismo.

Avelino (1994) declara que o conceito de clientelismo, utilizado pelos antropólogos no estudo do poder pessoal em pequenas comunidades, foi apropriado pelos cientistas políticos a partir do final da década de 1950 e início dos anos de 1960, no estudo das "sociedades em desenvolvimento"<sup>64</sup>. Seu uso tornou-se comum como paradigma de explicação, segundo Avelino, para os "desajustes" entre o desenvolvimento econômico-social e a falta de estabilidade das instituições políticas.

Para Avelino (1994) o clientelismo surge da incapacidade das instituições de atender à diversidade de demandas que passam a incidir sobre o aparelho do estado, constituindo-se numa alternativa que tem por objetivo maior evitar o conflito de classe. Nessa perspectiva, o clientelismo cumpre uma função manifesta – que é a troca de benefícios – e uma função oculta – que é o estabelecimento de uma solidariedade forjada. Estrategicamente, a racionalidade construída sob as bases do

---

<sup>64</sup> Avelino categoriza as sociedades a partir do modo como as relações humanas são construídas. Para ele, as sociedades podem caracterizar-se como "sociedades tradicionais", em que a dependência dos recursos pessoais de um patrono se reflete num poder doméstico legitimado socialmente. "Sociedades em transição" seriam aquelas em que o poder do patrono é enfraquecido; os recursos são de origem predominantemente estatal e as relações sociais ganham um acento mercantil. As "sociedades politicamente desenvolvidas", também denominadas pelo autor de "sociedades mobilizadas", seriam aquelas cuja possibilidade de planejamento e execução de políticas de longo prazo legitima o sistema político a partir de valores públicos universais. A ênfase do trabalho de Avelino recai sobre a transição das sociedades da segunda para a terceira fase, transição marcada, segundo o autor, pela passagem do sistema político clientelista para o sistema político denominado clientelista institucionalizado.

clientelismo garantem certa segurança e previsibilidade em meio a uma sociedade em que a confiança é rara entre os atores.

Nessa perspectiva, o clientelismo implica numa relação de trocas entre atores de poder desigual e sua força varia ao longo do tempo, de acordo com os recursos controlados por seus atores (políticos, burocratas). Pode-se dizer que com o fim do coronelismo, o clientelismo se ampliou.

Destarte, o maior “veneno político” do clientelismo, para Avelino (1994), é sua incapacidade de contribuir com a criação de instituições democrático-representativas nos espaços em que ela ainda não existe. Mas, a considerar o crescente desenvolvimento das denominadas “sociedades em transição” em detrimento às sociedades tradicionais em que predominavam as relações domésticas afetivas, que elementos ainda garantem a permanência do clientelismo?

Avelino (1994) é categórico ao enfatizar que o clientelismo ainda sobrevive pela sua capacidade de substituir os antigos laços de lealdade pessoal pela oferta de benefícios materiais, os mais individuais possíveis, de maneira a evitar conflitos e maximizar o seu arco de influência. Reitera, ainda, que a manutenção do poder do “patrono” depende de suas habilidades em mediar os desejos de sua “clientela” e a dose certa de recurso público. Também destaca a capacidade do clientelismo em gerar alguma certeza, em alongar expectativas e em ordenar as demandas.

Para Carvalho (1997), temos, assim, três conceitos relacionados, mas não sinônimos e cada um guarda suas especificidades, além de representarem curvas evolutivas diferentes. O coronelismo que apresenta uma curva tipo sino: surge, atinge o apogeu e cai num período de tempo relativamente curto. O mandonismo que segue uma curva sempre descendente e o clientelismo que apresenta uma curva ascendente, com oscilações.

A principal questão que se põe – para a Gestão Educacional, considerando o recorte proposto para este trabalho – quando se aborda o clientelismo como um dos traços do patrimonialismo que permanecem em nossa sociedade, é justamente sobre a magnitude de sua penetração na racionalidade própria da dinâmica burocrática da SME e suas possíveis consequências na direção, organização e implementação da ação educacional em seu compromisso social de promoção e garantia do direito à educação.

Ao individualizar a atuação da burocracia – pois dispersa e perpetua a fragmentação dos interesses sociais e políticos – arrefece a possibilidade de construção de alternativas políticas de escopo mais amplo, sobre as quais se poderiam exercer maior controle social. Mais uma vez, há que se destacar a importância da relação entre políticos e burocratas no processo de governabilidade.

Every government is searching for resources that it can use for its highest priority activities, so every gain in program efficiency has the potential to create some additional capacity to address those priorities. For all these reasons there should be a strong interest in delivering highquality, efficient services, which in turn requires strong working relationships between civil servants and politicians. Unfortunately, there are powerful factors that militate against those strong relationships. These have to do with the very different orientations, values, and cultures of the bureaucratic world and the political world. (LEVIN, 2005, p.43)<sup>65</sup>

Do mesmo modo, não há como desconsiderar as especificidades e expectativas dirigidas ao burocrata e ao político, tanto no que tange a atividade a ser desenvolvida quanto no que se refere à possibilidade deles manterem-se no poder ou ampliá-lo.

One frequently hears this dynamic spoken of with cynicism, as in 'politicians are only interested in being elected.' Of course they are, in exactly the same way that hockey players are interested in winning the Stanley Cup or authors are interested in having, their books widely read and admired. What else can they do? That is how politicians achieve their goals. We vote for certain people because we think they are most likely to do what we believe needs to be done. Voters would not be better pleased by politicians who did not care whether we liked what they did. Indeed, one can also hear exactly that criticism – that once people are elected they stop caring about what people think, In my experience the latter is rarely the case. The British cabinet minister in the TV series Yes, Ministers always reacted with dismay when his chief civil servant, Sir Humphrey, called for taking a courageous stand, since this meant doing something unpopular. Former prime minister Brian Mulroney talked about having the courage to do things that were unpopular. Of course in this case the eventual result of doing unpopular things was that the federal Progressive Conservative party was reduced to two seats in 1993, and thus lost its chance to do other important things. We vilify our politicians for currying favour and for ignoring our wishes, so we

---

<sup>65</sup> [Todos os governos buscam recursos que possam ser usados nas suas atividades de maior prioridade, de modo que cada ganho sobre a eficiência do programa tenha o potencial de criar uma capacidade adicional para atender a essas prioridades. Por todos os motivos acima apresentados, deve haver um grande interesse em se prestar serviços de alta qualidade e eficientes, os quais, por sua vez, demandam um forte relacionamento de trabalho entre funcionários públicos e políticos. Infelizmente, há fatores poderosos que trabalham contra esses relacionamentos sólidos, os quais estão associados a orientação, valores e cultura muito diferentes entre o mundo burocrático e o mundo político. (LEVIN, 2005, p.43) – Tradução nossa]

can hardly be surprised if they go to great lengths to try not to offend on one account or the other. (LEVIN, 2005, p.17)<sup>66</sup>

Por outro lado, o empoderamento da burocracia é marcado pelo fetiche que torna invisível os procedimentos que lhe são atinentes.

Getting these activities done well is important for several reasons. Of course we have a public interest in providing good services to people. It is better for everyone if government service are efficient, effective, and user-friendly. As James March (1991) has noted, all the emphasis on leaders as heroes and on glamorous but unusual events distracts us from the realization that the success of most organizations is much more dependent on doing all the little things right than it is on a few big successes. (LEVIN, 2005, p.42-43)<sup>67</sup>

Não obstante, Faoro (1958) já advertia sobre os limites engendrados no patrimonialismo centralizador brasileiro, cujas raízes arrefeceram a influência da sociedade civil na esfera pública.

O liberalismo que assim nasce tem alguma coisa de liberal e pouco de democrático. Não se estranhe esse divórcio que, até Tocqueville, foi um dos grandes dogmas do credo liberal. O problema do liberalismo era compatibilizar-se com os estamentos, que assumem papel semi-independente. Forma-se uma modalidade especial de liberalismo, onde a base não está no povo, no cidadão, mas nos corpos intermediários. (FAORO, 1958, p. 26)

---

<sup>66</sup> [É comum as pessoas se referirem a essa dinâmica com cinismo, do tipo “os políticos só se interessam em se eleger”. É claro que sim, do mesmo modo que os jogadores de *hockey* querem ganhar a Copa Stanley, ou escritores desejam que os seus livros sejam um sucesso e admirados. Como poderia ser diferente? É assim que os políticos atingem os seus objetivos. Nós votamos em determinadas pessoas porque acreditamos que elas serão capazes de realizar aquilo que consideramos importante. Os eleitores não ficariam mais satisfeitos com políticos que não se importassem com a opinião deles. Em verdade, essa é uma das críticas que se ouve – que depois de eleitos, eles deixam de se importar com a opinião alheia. De acordo com a minha experiência, isso raramente ocorre. O ministro britânico no seriado de TV *Yes, Ministers* sempre se mostrava consternado quando o chefe de gabinete, Sir Humphrey, pedia que assumisse uma posição de coragem, pois isso significava tomar uma medida impopular. O antigo primeiro ministro Brian Mulroney falou sobre ter a coragem de fazer coisas impopulares. É claro que, nesse caso, o resultado eventual de se tomar medidas impopulares foi que o partido Conservador Progressivo federal ficou reduzido a duas cadeiras em 1993, perdendo assim a oportunidade de fazer outras coisas importantes. Nós vilificamos os nossos políticos por serem bajuladores e por ignorar os nossos desejos; por isso, não temos o direito de nos mostrarmos surpresos se eles se esforçam para não ofender ninguém, por um motivo ou outro. (LEVIN, 2005, p. 17) – Tradução nossa]

<sup>67</sup> [Garantir a boa execução dessas atividades é importante por diversas razões. É claro que temos interesse público em que as pessoas sejam atendidas com bons serviços. Todos saem ganhando se os serviços prestados pelo governo forem eficientes, eficazes e de fácil utilização. De acordo com as observações de James March (1991), toda a ênfase colocada sobre os líderes, tratando-os como heróis em relação a eventos glamourosos porém incomuns, tiram a nossa atenção da percepção de que o sucesso da maioria das organizações depende muito mais das pequenas coisas serem feitas corretamente, do que de poucos e grandes sucessos. (LEVIN, 2005, p.42-43) – Tradução nossa]

Os estamentos impedem a necessária cisão entre as esferas pública e privada, comprometendo, segundo Faoro, a consolidação de um Estado de Direito liberal-democrático.

Além dessas relações macro, há também aspectos mais individuais que interferem no modo de organização e funcionamento do Estado.

A minister's experience, style, and personality therefore matter a great deal. Some ministers see everything through their constituency interests while others tend to have a much broader view. Some have experience in managing organizations but many do not. Some have spent years in their field while others may have very little background in a new area of responsibility. Some are keen readers and want to know about many details of programs and department activities while others are much more focused on the political implications and see their role as being out in the community. Some are self-confident and highly effective with public groups but others may be quite shy and dislike public events. It seems odd to talk about shy politicians, but there, certainly are some, including the occasional person who is afraid of speaking in public. More than a few politicians do not much like public events even though they know these events are a key part of their work. Some ministers are excellent communicators while others have difficulty conveying a message. Some ministers have strong personal agendas of things they want to accomplish while others do not. Some ministers have wonderful people skills while others can be petty tyrants. These differences affect not only how ministers go about their work, but their ability to take on various issues and the way their staff and departments manage. (LEVIN, 2005, p.14-15)<sup>68</sup>

Cabe ainda destacar que a ideia presente no conceito de burocracia regulada expressa, por parte do corpo de funcionários que a constitui, uma maior sensibilidade para responder às formas inovadoras de organização da sociedade postas pela política. O estamento e o insulamento criam um campo mais rígido de envolvimento com o cidadão e aumentam a dicotomização entre política e

---

<sup>68</sup> [Assim sendo, a experiência, estilo e personalidade do ministro fazem uma grande diferença. Alguns ministros veem tudo de acordo com os interesses dos seus eleitores, ao passo que outros têm uma visão muito mais ampla. Alguns têm experiência com a gestão de organizações, mas é possível que muitos não tenham nenhuma. Alguns têm muitos anos de experiência no seu campo de atuação, e outros, muito pouca formação em uma nova área de responsabilidade. Alguns são leitores ávidos e querem saber tudo sobre os programas e as atividades departamentais, ao passo que outros são mais focados nas implicações políticas e acreditam que devem atuar junto à comunidade. Alguns têm autoconfiança e são bastante eficientes ao lidar com o público em geral, ao passo que outros são bastante tímidos e não gostam de eventos públicos. Pode parecer estranho se referir a um político como sendo tímido, mas certamente há aqueles que têm até aversão de falar em público. Há um número considerável de políticos que não gostam de eventos públicos, apesar de reconhecerem que eles são um importante componente da função que exercem. Alguns ministros são excelentes comunicadores, enquanto outros têm dificuldade em transmitir a sua mensagem. Alguns ministros tem uma agenda pessoal bem elaborada sobre aquilo que desejam atingir, mas outros, não. Alguns ministros têm enorme facilidade em se relacionar com as pessoas, e outros são tirânicos. Essas diferenças afetam não somente o modo como os ministros trabalham, mas também a sua capacidade de atender a diversas questões, e como o seu pessoal e secretarias funcionam. (LEVIN, 2005, p. 14-15)]



administração, entre formulação e implementação das políticas. A autonomização da burocracia é seu maior risco, como dizia Max Weber.

O insulamento burocrático se encastela nas tradições, na rotina, o que pode levar à burocratização. Não se trata apenas da tradição de manter uma mesma pessoa no poder, mas de preservar a rotina que dá vida e legitimidade ao conjunto da burocracia. Na SME investigada optou-se por manter um burocrata do partido oposto a substituí-lo, pois ele encurtava os caminhos a serem trilhados pela chefia superior, dado o conhecimento que possuía da burocracia e de suas veredas. A pessoa adquire um grau de conhecimento das regras de funcionamento da burocracia e, retirá-la, significa colocar alguém que desconhece seu trâmite informal, e isso pode gerar crise!

Esse movimento remete à ideia de estado patrimonialista. O patrimonialismo em sua acepção teórica remete, genericamente, à ideia de tratar a coisa pública como se privada fosse, na esfera da vida política. Max Weber atrela o patrimonialismo ao exercício legítimo de poder político ancorado no que ele define como “dominação tradicional”.

A dominação tradicional está incrustada na crença de que o exercício do poder torna-se legítimo pela sua covalência à tradição, ao costume inveterado, à autoridade que sempre existiu. Assim, embora aparentemente se observe uma obediência às ordens privadas de um determinado sujeito, tal obediência decorre da legitimidade de sua assunção ao poder por deferência a uma tradição.

Considerando tais pressupostos, no patrimonialismo o aparato administrativo é constituído de vassalos (feudalismo), partidários leais, parentes. Acerca desse pressuposto, Norberto Bobbio (2010) apresenta características típicas do Estado Patrimonial, ressaltando que:

(...) os funcionários não são assumidos em base contratual, mas são tipicamente escravos ou clientes de quem detém o poder e, ao invés de uma retribuição fixa, são recompensados com benefícios em natureza ou em dinheiro; as funções administrativas não são atribuídas com base em critérios relativos a esferas de competência impessoais e a hierarquias racionais, mas são distribuídas quer seguindo a tradição quer de acordo com o arbítrio do soberano; a distinção entre pessoa e cargo não existe, enquanto todos os meios de administração são considerados partes do patrimônio pessoal do detentor do poder; enfim, as funções administrativas tendem a não ser exercidas de forma continuada. (p. 125-126)

Reiterando as ideias de Bobbio, Reinhard Bendix assevera que:

No patrimonialismo, o governante trata toda a administração política como seu assunto pessoal, ao mesmo modo como explora a posse do poder político como um predicado útil de sua propriedade privada. Ele confere poderes a seus funcionários, caso a caso, selecionando-os e atribuindo-lhes tarefas específicas com base na confiança pessoal que neles deposita e sem estabelecer nenhuma divisão de trabalho entre eles. (...) Os funcionários, por sua vez tratam o trabalho administrativo, que executam para o governante como um serviço pessoal, baseado em seu dever de obediência e respeito. (...) Em suas relações com a população, eles podem agir de maneira tão arbitrária quanto aquela adotada pelo governante em relação a eles, contanto que não violem a tradição e o interesse do mesmo na manutenção da obediência e da capacidade produtiva de seus súditos. Em outras palavras, a administração patrimonial consiste em administrar e proferir sentenças caso por caso, combinado o exercício discricionário da autoridade pessoal com a consideração devida pela tradição sagrada ou por certos direitos individuais estabelecidos. (1986, p. 270-271)

Embora esta indistinção entre as esferas pública e privada assuma a tônica de discussão do patrimonialismo, há que se elucidar suas peculiaridades mais significativas. Desse modo, não raro, é possível encontrar formas distintas e articuladas de dominação tradicional: o governo em que o poder é destinado aos mais velhos, o patriarcalismo que atrela o poder ao pertencimento do sujeito a determinados grupos familiares ou comunidades, a dominação baseada em um contrato de *status*, regida pela ideia de honra e fidelidade, a dominação exercida pelo direito pessoal consuetudinário e, inclusive, as formas de dominação erigidas no 'livre arbítrio' do governante.

No caso específico do Brasil, Buarque de Holanda (1995) já explicitava, na primeira metade do século passado, as características da elite detentora do poder político no país:

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário "patrimonial" do puro burocrata, conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário "patrimonial", a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem, relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalece a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que vão exercer as funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático. (p. 105-106)

À personalidade do Estado Patrimonialista contrapõe-se a Burocracia quando tomada em sua matriz teórica weberiana. Paradoxalmente, os avanços no Brasil e na Educação conquistados pela organização burocrática constituíram-se numa possibilidade real de alavancar a democracia, ao mesmo tempo em que produziram barreiras efetivas para sua implementação quando não anularam as formas não racionais de dominação existentes, especialmente a dominação tradicional que subsistiu ao Estado brasileiro.

Os avanços foram caracterizados pela possibilidade de um funcionalismo moderno com competências oficiais fixas, pela fixação de hierarquias de cargo, pela administração baseada em documentos e em um quadro de funcionários e pela especialização dos funcionários nas atividades oficiais. No entanto, tais características esbarraram na ausência de pessoal qualificado ao qual confiar à administração do governo: funções desempenhadas por honoráveis locais e ao predomínio de vontades particulares mais do que ordenações impessoais do Estado burocrático.

Cabe lembrar, aqui, que Weber já advertia a necessária distinção entre estamento burocrático e burocracia. O quadro administrativo burocrático-patrimonialista constitui o estamento burocrático que não deve se confundir com a burocracia, que representa o estágio mais avançado da dominação racional legal.

O estamento burocrático nutre-se do patrimonialismo e acolhe da burocracia somente os procedimentos formais. É essa maneira autoritária de funcionamento do Estado que permite que as políticas públicas e que a gestão democrática sejam constantemente alteradas, ao sabor das conveniências políticas. O imperativo do poder “pessoal” marca a “descontinuidade” nas políticas educacionais, fator que dificulta a implantação de mecanismos de gestão democrática ao mesmo tempo em que favorece a burocratização.

Em oposição ao estamento burocrático, é possível encontrar nas sociedades mais desenvolvidas a burocracia organizada num insulamento. A esse respeito, Geddes afirma que, na sua perspectiva, “o insulamento não significa falta de ‘responsividade’ às demandas populares ou aos grupos de interesse, mas sim uma estratégia para salvaguardar os recursos do Estado do jogo patrimonialista/clientelista.” (1994, p.27)

Nesse aspecto, o insulamento burocrático pode aproximar-se da burocracia em sua acepção típico-ideal na medida em que é capaz de atender aos requisitos do controle social e *accountability*, num movimento que equilibra autonomia estrutural (não política) e aderência aos interesses coletivos. Seu limite encontra-se, entretanto, no ostracismo que impede a defesa de interesses privados, mas que pode levar à criação de patologias burocráticas irreversíveis.

Sem desconsiderar tais asserções, urge reafirmar que o insulamento burocrático representa, abstratamente, o limite do desenvolvimento da burocracia a partir de suas características típico-ideais. Portanto, não conota, obrigatoriamente, nenhum avanço em relação à democracia. A esse respeito, Warren Bennis (1967) apresentou em sua obra aquilo que denominou de ameaças à burocracia e que extrapolariam o campo de seu insulamento. As ameaças à burocracia são exigências e necessidades de uma sociedade mais complexa, marcada pelo jugo constante da ingovernabilidade. Bennis (1967) descreve, assim, como principais ameaças à burocracia os novos conceitos de poder cuja prevalência da coerção e da ameaça seria substituída pela colaboração, os novos valores organizacionais construídos sob a égide de concepções mais humanísticas em detrimento da impessoalidade, as mudanças ambientais rápidas e inesperadas, o crescimento (em tamanho e complexidade) das organizações e a complexidade da moderna tecnologia.

Alan Touraine (1981) também reitera, em sua análise, as fissuras que o mundo contemporâneo forja na pretensa infalibilidade dos princípios normativos que subjaz à racionalidade burocrática.

A organização do trabalho já não corresponde a princípios considerados absolutos, e já ninguém acredita na *one best way*, no bom método único de que se reclamava o taylorismo. Pelo contrário, as melhores formas de organização parecem hoje ser as que mais reduzem a rigidez: a organização não mais deve criar a ordem, mas favorecer a mudança. (p. 103)

Com efeito, é possível observar pontos de aproximação entre o estamento e o insulamento e, quiçá, às formas mais democráticas de participação nas decisões acerca da execução das políticas públicas. A “regra” e a “organização” conferem, na aparência, esta aproximação, embora se distanciem, diacronicamente, quando se considera a racionalidade que as definem em cada caso.

Gramsci era peremptório ao afirmar que a regra era condição ímpar na garantia do direito, mas que ela se voltava contra os sujeitos quando se tornava uma práxis reiterativa, uma práxis burocratizada. Nesse aspecto, a gestão democrática não se opõe a gestão burocrática no que se refere à necessidade de regras e de organização. Para Gramsci não há distinção entre dirigir e organizar.

Convicção cada dia mais enraizada, de que não menos que as iniciativas, tem importância o controle para que elas se realizem, para que meios e fins coincidam perfeitamente. Convicção de que só se pode falar de querer um fim quando se sabe predispor com exatidão, acuidade, meticulosidade os meios adequados, suficientes e necessários. Convicção também enraizada de que, na medida em que as ideias caminham e se realizam historicamente com os homens de boa vontade, o estudo dos homens, a escolha deles, o controle de suas ações são tão necessários quanto o estudo das ideias. Por isso, qualquer distinção entre dirigir e organizar (e no organizar inclui-se o “verificar ou controlar”) indica um desvio e frequentemente uma traição. (GRAMSCI, 1992, p.145)

Do mesmo modo que Gramsci destaca a indissociabilidade entre dirigir e organizar no processo de construção de uma sociedade mais democrática e igualitária, a burocracia também lança mão dos mesmos objetivos para consolidar uma sociedade totalitária.

Um dos elementos em que a burocracia fundamenta sua legitimação consiste em se atribuir a tarefa de “organizar” tudo. Sob o nazismo, a palavra de ordem do regime era: organização. Existe aí uma confusão interessada. Qualquer grupo humano, tendo em vista as finalidades que persegue, organiza-se para tanto. Mas a burocracia é outra coisa: ela está montada como estrutura de controle, dispondo de imunidades e privilégios. As formas de organização das coletividades visando aos seus próprios fins ocorrem através de uma igualdade básica entre seus membros; a burocracia “em nome da organização”, usa e abusa das imunidades e privilégios inerentes a ela enquanto poder acima dos organizados. (TRAGTENBERG, 2004, P.210)

Brunsson (2006) ao se referir à etapa de implementação de uma ação ou política a caracteriza como uma decisão que, a partir de uma ideia, projeta ações factíveis com vistas a obter um conjunto de resultados. Entretanto, nesse percurso, algumas pessoas agem intencionalmente para tentar produzir certos resultados concretos, sem ter o controle absoluto sobre os processos que conduzem a tal resultado. A burocracia representa, para a política, o grupo que detem grande parte do controle acerca dos processos. Ainda que não lhe seja possível prever com exatidão a eficiência da política implementada. (BRUNSSON, 2006, p. 164)

Ainda acerca do poder e da dominação exercida pela burocracia via controle dos processos, é importante destacar o conceito de “autoridade pública” utilizado por Figueiredo (2004) e Moe (1990). Para Moe a “política diz respeito fundamentalmente ao exercício da autoridade pública e à luta para obter controle sobre ela” e a “peculiaridade da autoridade é que aquele que a exerce tem o direito de dizer aos demais o que fazer, queiram eles ou não”. (1990, pp. 221-222). O autor reitera, assim, o caráter fortemente coercitivo da atividade política, oposto às trocas construídas pela economia de mercado.

Figueiredo (2004) chama a atenção para as possíveis consequências decorrentes desta característica da atividade política expressa pelo exercício da autoridade pública. Segundo esta autora, os ocupantes temporários desta autoridade pública “usam seu mandato temporário para desenhar novas estruturas e impor essas estruturas à *polity* como um todo. Essas estruturas são veículos por meio dos quais os ocupantes de posições públicas procuram perseguir seus interesses.” (FIGUEIREDO, 2004, p. 61)

Para Figueiredo (2004) dentre os atores públicos que tomam suas decisões revestidas de uma autoridade legitimada socialmente estão o poder executivo e os legisladores eleitos e os atores públicos estatais não eleitos, ou seja, a burocracia pública.

Dessa forma, a investigação e a capacidade explicativa do desenvolvimento de instituições de governo (SME) e de sua capacidade de influir na agenda e na implementação de políticas educacionais passa pelo conhecimento das razões, motivações, estratégias, coalizões e procedimentos entre os atores públicos revestidos de autoridade – eleitos e não-eleitos. Como afirma Moe, há uma explicação para a aparente confusão organizacional da burocracia.

A burocracia pública americana é uma confusão organizacional. Mas há uma explicação racional para isso. Não é uma confusão misteriosa, mas uma confusão que pode ser entendida, levando-se em consideração os poderes, os interesses e as estratégias de todos os jogadores e não apenas dos legisladores. (MOE, 1990, p. 238).

### 3.1.2 Burocracia e administração pública educacional: (des)caminhos

Administrar é, intrinsecamente, um exercício de poder. No caso especial da educação este poder é exercido por um quadro administrativo que compõe a

burocracia educacional responsável por realizar a política do Estado e, hierarquicamente, controlar aqueles que a executam cotidianamente. Não obstante, no Brasil – diferente da América do Norte em que a Administração Escolar é campo de conhecimento – a administração escolar é criada em função da burocratização emergida da complexificação da escola.

Acontece que há uma burocratização da prática escolar. Isso que é tenebroso. Em São Paulo o professor tornou-se um escrevente de cartório. (...) Transformou a escola num cartório de títulos e documentos e criou um novo poder: a papelocracia. Esse é o novo poder ante o qual todo mundo se submete. (TRAGTENBERG, 2012, p.112)

O modelo racional burocrático, no entanto, desconsidera uma dimensão importante na constituição e na relação entre os burocratas e destes com os dirigentes políticos. Trata-se de uma dimensão informal só captada no movimento empírico da realidade, mas que traz consequências indeléveis às decisões políticas. Beetham é assertivo nessa análise: “Se o poder característico dos superiores é para tomar iniciativas, o poder dos subordinados pode ser usado para modificar, atrasar ou obstruir essas iniciativas.” (1988, p.35)

Paro (1988) e Foster (1986) criticam a Teoria Geral da Administração (TGA) ao afirmarem que a administração não é genérica. Foster ainda tece críticas maiores à ausência do diálogo, enquanto Paro dirige suas críticas mais ao sistema capitalista. Este autor faz ainda uma crítica severa à técnica administrativa, à supremacia da técnica, ao tecnicismo e aos tecnocratas.

Nesse ínterim, a ciência da administração demonstrou historicamente uma insensibilidade à política. E é esta faceta política que não se explicita na obra de Paro (1988) “Introdução à administração escolar” – sua ênfase, como já foi destacada anteriormente, recaía incisivamente sobre a técnica administrativa. Entretanto, ao tensionar a administração burocrática escolar é, certamente, essa faceta política que poderá ampliar a horizontalidade nas relações e conduzir a gestão escolar a um movimento mais dialógico e mais sensível às necessidades da população e às obrigações do Estado. Cabe reiterar uma vez mais que essa sensibilidade não é técnica, senão atuação política do diretor.

O papel político da administração educacional é promover o empoderamento das pessoas e das instituições, ampliar a capacidade de todos os sujeitos para disputar o poder, colocá-los mais próximos das cenas de disputa do poder,

aproximá-los do campo da política e da formação do dirigente. Esse movimento altera as relações de poder, diminuindo as desigualdades na disputa pelo poder.

Por sua vez, a tarefa do administrador escolar, ou do dirigente escolar, apresenta uma pseudo dupla contradição: deve atender aos desígnios do Estado e da comunidade escolar concomitantemente. Trata-se de uma falsa contradição porque em seu papel político e pedagógico o dirigente escolar, ao representar a comunidade escolar, não é obrigado a fazer sua vontade, bem como deve servir aos interesses do Estado e não do governo. Portanto, os interesses a que deve seguir podem apresentar dissensos, mas não são antagônicos. No entanto, o ponto nevrálgico dessa dupla contradição pode acirrar-se na medida em que este burocrata mantenha-se por muito tempo na condução da gestão escolar.

Na literatura especializada há controvérsias acerca das consequências emanadas da permanência ou da rotatividade dos burocratas para a execução das políticas públicas. Evans (1993) defende que “o padrão exacerbado de mobilidade seria um incentivo à prevalência de comportamentos imediatistas e auto-interessados” (p. 137), por outro lado, Schneider (1995) enfatiza o lado benéfico da constante ruptura dos vínculos entre burocracia e interesses sociais organizados.

Daí decorre as necessárias relações que se deve estabelecer entre a burocracia e a gestão educacional para ancorar as análises acerca da agenda política educacional e de sua implementação.

As políticas públicas como questões socialmente relevantes colocadas na agenda do governo num dado momento histórico, constituem uma “ordem local”, isto é um “constructo político relativamente autônomo que opera, em seu nível, a regulação dos conflitos entre os interessados, e assegura entre eles a articulação e a harmonização de seus interesses e seus fins individuais, assim como dos interesses e fins coletivos.” (FREIDBERG apud MULLER & SUREL, 2002, p.20).

Não obstante, no percurso que vai da agenda à implementação da política (*policies*) teremos sempre um produto inacabado – pois à mercê de diferentes atores – cujo grau de intensidade de interferência em sua elaboração e implementação é muito variável e difícil de ser captado. Decorre deste fato, a compreensão de que a elaboração e execução de uma política dificilmente correspondem a decisões racionais consensualmente deliberadas no âmbito do governo, com vistas a atender interesses generalizáveis da sociedade civil.



Por isso mesmo, a inserção de um problema na agenda, pelo fato de supor a integração de uma dose mínima destes “códigos políticos”<sup>69</sup>, é suscetível de modificar a substância mesma da problematização formulada antes. Como nota Pierre Favre, o campo político apresenta-se com efeito como um “transmutador de problemas”, na medida em que “ele tende a mudar a substância na operação mesma em que ele os toma sob sua responsabilidade” (FAVRE, 1992, p.33). Esta transmutação que permite assim esclarecer a natureza destes “códigos”, opera-se o mais seguido por um efeito de generalização dos casos particulares, pela integração dos valores ou das lógicas diferentes, fundadas de modo especial sobre as exigências da competição política, mas da mesma forma sobre os efeitos de concorrência e de parasitismo que podem aparecer com a colusão de outros problemas suscetíveis de inclusão na agenda. Esta transformação, ou mais exatamente, esta “tradução” do problema, quando de sua integração na agenda política, pode exercer-se em diferentes níveis da matriz cognitiva e normativa anteriormente formulada. (MULLER & SUREL, 2002, p.71)

Esse movimento marca o impacto da composição de forças (de sua correlação) na capacidade de dar direção à política em pauta. Nesse sentido, a construção dos aparatos institucionais, através dos quais se executam as políticas e programas, raramente seguem uma trajetória definida *à priori*. Ao contrário, quando cotejadas aos objetivos inicialmente propostos, observam-se ações superpostas, descontínuas e até contraditórias.

O estudo do perfil do burocrata da SME coloca-se como condição para se entender – ao menos do ponto de vista de seus autores – a estreita relação que existe entre política e administração, entre planejamento e execução, entre a regra e o jogo. Conhecer o burocrata educacional – ou ainda que apenas algumas características que o definem – permite-nos ampliar o espectro de papéis que a burocracia pode cumprir na dinâmica das relações entre Estado e Sociedade.

Não há como traduzir genericamente as relações entre burocracia e política, por isso elas devem ser constantemente indagadas/arguidas/cotejadas sob o crivo do contexto histórico de cada sociedade. Sem dúvida, há uma distinção entre aqueles conceitos, que resguardam sua especificidade e seu campo próprio de operação (*ethos*). Não obstante, o caminho pelo qual a burocracia e a política se imbricam expressam e são expressão de um modo próprio de organização social.

As razões e as consequências das relações travadas entre a burocracia e a política só podem ser explicadas empiricamente, pois as generalizações escapam ao mundo real. Nessa perspectiva, observa-se na obra de Weber uma preocupação

---

<sup>69</sup> Muller & Surel (2002), denominam “códigos políticos” as normas cognitivas e normativas características do jogo que se constrói no campo político, em sua permeabilidade às influências exteriores.

com a sobreposição da burocracia à política nessa interface, movimento que deixaria a ética da convicção subsumida à ética da responsabilidade.

Entretanto, no outro extremo, quando a política sobrepõe-se à burocracia corre-se o risco de se ver instaurado um regime totalitarista. Segundo Lefort (1990) “(...) no fundamento do totalitarismo se alcança a representação do povo-Uno.” (p. 112) A linha divisória entre Estado e sociedade civil desaparece ao mesmo tempo em que se dissolve a divisão entre poder político e poder administrativo.

Assim, o aparelho do estado perde toda sua independência diante do partido que representa o governo, tornando-se uma extensão da máquina a serviço das vontades da direção partidária. O poder político circula em todas as esferas da burocracia através dos funcionários dos partidos e de seus agentes secretos, criando uma relação geral entre o órgão dirigente e os executantes em que estes últimos não possuem a garantia de um estatuto regulador inviolável e, até mesmo, de sua própria existência. (...) Nesse sentido, por uma inversão da lógica democrática, o poder deixa de se apresentar como um lugar vazio e passa a se materializar num órgão, ou até mesmo num indivíduo, que procura concentrar em si toda a potência da sociedade. (TRINDADE, 2013, p.174)

Quando se toma a burocracia em seu sentido mais puro, em que se destaca seu papel funcional/instrumental, há uma subsunção e, concomitantemente, uma “ligação” ao poder político, pois a burocracia torna-se responsável por materializar as diretrizes definidas politicamente, construindo para tanto, os meios mais adequados para cumpri-las eficazmente. A burocracia será responsável, nessa perspectiva, por dar tradutibilidade material aos programas políticos.

Posição esta, bastante distinta daquela em que a burocracia sobrepõe-se à política. Como dizia Tragtenberg (2006)

(...) a ação da burocracia que é *racional* quando limitada a sua esfera, *torna-se irracional* quando atinge outras esferas. O burocrata pode ser ótimo funcionário, cumpridor de seus deveres; será, porém, um péssimo estadista. Enquanto a burocracia sacrifica suas *convicções pessoais* à obediência hierárquica, o líder político caracteriza-se por *assumir* publicamente a responsabilidade de seus atos. (p. 175)

Weber em sua análise sobre a realidade social já tecia conjecturas de que sempre que se envolveu com problemas políticos a burocracia fracassou, do que decorre “a necessidade de os políticos serem os elementos de equilíbrio contra a dominação da burocracia.” (TRAGTENBERG, 2006, p.180)

É por esta razão que, mais do que estudar isoladamente a burocracia – quando se pensa no aparelho do Estado e em sua administração, considerando sua efetividade e seu impacto – cabe aprofundar as relações e interfaces entre burocracia e política, entre o burocrata e o político. Ainda que a burocracia, em sentido weberiano, represente o modelo mais racional, como aparece nesta citação:

A experiência tende universalmente a mostrar que o tipo puramente burocrático de organização administrativa – isto é, a variedade monocrática de burocracia – é, de um ponto de vista puramente técnico, capaz de alcançar o mais alto grau de eficiência e é, neste sentido, o meio formalmente mais racional de promover o controle imperativo sobre os seres humanos. (WEBER, 1964, p.337)

Weber é peremptório ao afirmar que o burocrata de tipo ideal é aquele que se orgulha de sua imparcialidade, executando de forma consciente o que lhe é exigido pela definição geral de suas funções, mesmo quando não coincidem com seus próprios pontos-de-vista. O controle mencionado por Weber garante a racionalidade indispensável à realização dos fins institucionais, numa perspectiva técnica, instrumental corroborada por Lima:

O modelo racional acentua o consenso e a clareza dos objetivos organizacionais (que não constituem matéria relevante para discussão) e pressupõe a existência de processos e de tecnologias claros e transparentes. As organizações são vistas como formas de realização de objetivos e de preferências, numa visão instrumental centrada na orientação para a tarefa e na importância das estruturas organizacionais. (2011, p. 23-24)

Porém, Lima (2011) ainda adverte que:

Estou todavia consciente das dificuldades, desde logo patentes na obra de Weber. Ao considerar a burocracia como o tipo mais puro de uma determinada forma de dominação – a dominação legal –, e ao caracterizá-la como uma forma superior em estabilidade, precisão, fiabilidade e alcance, Weber não é absolutamente estranho a um certo juízo de valor, pelo menos implícito, que conduz mesmo a afirmar que: “No campo da administração, a escolha é apenas entre burocracia e diletantismo”. (pp. 24-25)

Entretanto, nas pesquisas acerca do tema em tela, os autores Goodnow (1900), Skowronek (1982) Moe (1982) Waterman (1994) Eisner (1991) concluem que a burocracia tem servido de instrumento para certo clientelismo político afastando-se do modelo típico-ideal de racionalidade. As “disfunções” da burocracia estão atreladas a uma questão central nessa relação com a política: como o poder é

distribuído nas organizações? Em sendo parte da burocracia, como alcançar o poder, permanecer com ele e ampliá-lo? Há distintos níveis de poder e quanto mais próximo de ampliá-lo, inversamente mais distante o burocrata estará da ética da convicção.

Cabe ainda ressaltar o poder discricionário do burocrata marcado pelo monopólio sobre a distribuição da oferta de bens e serviços públicos. Essa administração nem sempre corresponde aos desejos e necessidades dos cidadãos e do político.

O problema da burocracia não está tão somente na qualificação técnica do burocrata, mas em como garantir que, uma vez contratado, este profissional de fato persiga os interesses da organização e o faça eficientemente. As relações de poder e dominação no interior da organização (SME) desequilibram a relação entre os interesses institucionais e aqueles de foro privado, induzindo e forjando ações e comportamentos que escapam à racionalidade burocrática. Tais disfunções só são identificadas quando se conhece plenamente a burocracia e os burocratas a seu serviço e é também por este motivo, que as organizações burocráticas tendem a mitificar suas ações e procedimentos, pois descoberto o mito perde-se o poder que o sustentava. Como escreveu Marx:

O culto do Manto Sagrado de Treves ele o repete em Paris sob a forma do culto do manto imperial de Napoleão. Mas quando o manto imperial cair finalmente sobre os ombros de Luís Bonaparte, a estátua de bronze de Napoleão ruirá do topo da Coluna Vendôme. (2008, p.126)

Ao analisar a obra de Maquiavel, Lefort (1979) conclui que o autor de “O príncipe” “dá a pensar que o poder compreende necessariamente uma mistificação” (p.413). Para Lefort não há dúvida de que para o príncipe mais importante do que o desejo de ser bom é a necessidade de parecer bom.

Na relação entre burocracia e política deve prevalecer a ética da responsabilidade do político. Não obstante, o domínio do político sobre a burocracia implica em que o primeiro conheça, na essência, o segundo.

Na racionalidade burocrática a hierarquia é uma das premissas para o funcionamento das organizações. Não obstante, não raras vezes, o subordinado possui mais conhecimento especializado acerca da tarefa delegada do que o próprio superior. Tal constrangimento favorece alguns imbróglios, dentre eles, a ausência de

controle – pelo superior – da tarefa a ser cumprida. Essa perda do controle (por desinformação, desconhecimento,...) ou pelo simples fato de que a execução da tarefa (administração) encontra-se com o subordinado, cria fissuras nas relações de poder, forjando a criação de estamentos que mantem seu status pelo poder advindo da ausência de controle acerca da administração dos serviços prestados pela organização.

Portanto, é visível o quanto a assimetria de informações cria um fosso entre o político e o burocrata minimizando o controle pelo primeiro e maximizando o poder do segundo. Nessa perspectiva, seria interessante aprofundar os estudos acerca da burocracia, especialmente no que se refere às permanências.

Formosinho (1984) faz uso do conceito “centralismo burocrático” para reafirmar, por meio de suas pesquisas, o quanto a administração do sistema escolar consegue superar a centralização já tão visível na administração pública em geral. Lima (2011) toma emprestado de Estevão (1982) o conceito de “centralismo educativo” para reforçar a imagem da tradicional centralização política e administrativa e seu correlato controle sobre a escola, segundo ele:

(...) comandado por um aparelho administrativo central (o Ministério da Educação) que todos atacam (e que a ninguém parece agradar), mas que tem resistido obstinadamente mesmo aos propósitos reformistas dos seus responsáveis políticos. É, neste sentido, uma imagem do poder da burocracia, capaz de contrariar o poder político democrático e de se eximir, aparentemente, aos cursos da decisão política. Neste quadro, tanto cidadãos quanto responsáveis políticos seriam vítimas de um sistema impiedoso, supra-humano, que a mais férrea vontade política não tem sido suficiente para alterar – uma forma de organização que a ninguém serviria a não ser, eventualmente, a uma pequena elite de altos funcionários (uma elite de burocratas). (LIMA, 2011, p.41)

Por sua vez, ao estudar a escola sob o crivo da racionalidade burocrática, William Tyler alerta para algumas dificuldades decorrentes desta tentativa. Para o autor “It is perhaps difficult to consider the school as a bureaucracy but this model has informed many of the treatments of the school as an organization.”<sup>70</sup> (1982, p.6)

A objetividade deste modelo de racionalidade burocrática, marcada por uma unidade consensual abstrata e genérica, desconsidera um elemento crucial na organização e gestão destes espaços: a pluralidade de interesses, opiniões e teorias sob as quais a escola realmente opera. A resposta clássica de Weick (1976) para

---

<sup>70</sup> [Talvez seja difícil pensar na escola como uma burocracia, mas este modelo informou muitas das abordagens da escola como sendo uma organização.” (TYLER, 1982, p.6) – Tradução nossa]

explicar como uma organização – como a escola, por exemplo – “prossegue fazendo aquilo que faz” não ultrapassa os pressupostos de um modelo ideal descolado da realidade, em que as ações dos diferentes sujeitos que atuam na organização nem sempre se coadunam aos princípios institucionais inicialmente previstos:

(...) an organization does what it does because of plans, intentional selection of means that get the organization to agree upon goals, and all of this is accomplished by such rationalized procedures as cost-benefit analyses, division of labor, specified areas of discretion, authority invested in the office, job descriptions, and a consistent evaluation and reward system. (WEICK, 1976, p.1)<sup>71</sup>

O próprio Weick conclui “(...) parts of some organizations are heavily rationalized but many parts also prove intractable to analysis through rational assumptions.”<sup>72</sup> (1976, p.11)

Explicitar/desnudar estes movimentos contraditórios no interior da escola – ou de qualquer organização – que escapam aos princípios da racionalidade burocrática, é indispensável para quem deseja compreender, mudar ou até mesmo controlar a burocracia.

Nesse aspecto, a obra de Mauricio Tragtenberg “Burocracia e ideologia” (2006), apresenta uma leitura rigorosa e original da obra de Weber. Para aquele autor, o interesse do sociólogo alemão pela política e pela burocracia estava relacionado com suas preocupações quanto à realidade social daquele país, por isso uma leitura mais cuidadosa da extensa obra de Weber – em especial das inúmeras inferências empíricas que faz à burocracia – permitiria aludir à magnitude do poder da burocracia: em sua participação na produção do nazismo e na burocratização do socialismo real, por exemplo.

O alerta de Tratenberg é para o fato de que capitalismo e burocracia são elementos constitutivos da formação do novo Estado e de sua forma de produção da existência humana, mas não prescindem, necessariamente, da democracia.

Weber sempre aludia à ideia de um parlamento ativo, sob pena de, ao fragilizá-lo, fortalecer os laços entre o capitalismo e a burocracia - os quais costumam se unir contra a democracia sempre que as correlações de forças assim o

---

<sup>71</sup> [(...) uma organização faz o que faz devido a planos, seleção intencional de meios que fazem com que a organização persiga os objetivos, e tudo isto conseguido através de procedimentos racionalizados, tais como análise de custo-benefício, divisão do trabalho, áreas especificadas de discrição, autoridade, descrição de funções, e um sistema consistente de avaliação e retribuição. (WEICK, 1976, p.1) – Tradução nossa]

<sup>72</sup> [(...) algumas áreas nas organizações são fortemente racionalizadas, porém muitas delas também se mostram refratárias à análise por meio de pressupostos racionais.” (1976, p.11) – Tradução nossa]

permitem. Por esse motivo, Weber critica a "democratização passiva" condicionada pela modernização, que leva à conversão dos políticos em funcionários públicos, substituindo o *ethos* da vocação política pelo *ethos* da burocracia. "A cisão da sociedade em duas classes-limite, burguesia e proletariado, pode opor a burguesia à democracia, com o fim de manter o domínio da burocracia." (WEBER, 1958, p.235)

A alternativa para superar tal relação enfiada de poder está atrelada em sua maior dificuldade que é estabelecer quem controla a burocracia.

A Burocracia é uma forma de dominação, historicamente situada, e para entendê-la é insuficiente elencar suas características generalizáveis, mas, sobretudo, é preciso estudar sua dinâmica interna, como se constrói e reconstrói sua racionalidade e, em virtude dela, a legitimidade que amplia seu poder. Weber não estuda a burocracia para salientar suas virtudes organizacionais, pelo contrário, o faz para refletir como podemos nos defender de seu avanço implacável e de sua quase impossibilidade de destruição. Como reitera Frankel:

Conforme era de se esperar Weber dedicou muita atenção ao fenômeno da burocracia, porque viu seu maior exemplo na prussiana. Sua análise ressaltou grande número de características da burocracia: essa era impessoal. Ignorava a democracia, no sentido de que, embora os partidos no poder se revezassem, a burocracia mantinha-se intacta. Uma vez estabelecida era de difícil destruição. No entanto, ele admirava a burocracia porque favorecia uma administração racional realista. (FRANKEL, 1972, p. 40 apud TRAGTENBERG, 2006, p. 171)

Tragtenberg (2006) é peremptório ao afirmar que o que determina a essência da burocracia, no mundo cotidiano, não são [exclusivamente] as características do tipo ideal weberiano. Paradoxalmente, não raras vezes, a dinâmica interna que tem caracterizado a burocracia é justamente aquela oposta à razão de sua existência, ou seja, a categoria de profissionais criada historicamente para representar, no âmbito do estado, os interesses coletivos [interesses gerais da sociedade elencados consensualmente], age sob a lógica de interesses privados, facilmente dissimulados pelo fetiche dos procedimentos burocráticos desconhecidos daqueles que poderiam exercer qualquer controle social. Este autor ainda assevera que "(...) O que é real é que Weber estudou a burocracia porque via na sua expansão no sistema social o maior perigo ao homem. Estudou-a para criar os mecanismos de defesa ante a burocracia." (p. 171)

Burocracia é poder e, por tratar-se de um poder chancelado pela ética da convicção, cujo objetivo maior seria sempre o atendimento aos interesses coletivos gerais, cria-se uma nuvem sobre sua forma de dominação e sobre a racionalidade que a legitima – expressa em dinâmicas e estratégias especialmente construídas para manutenção desta dominação em detrimento aos interesses oriundos de sua responsabilização primeira.



#### 4 SERVIÇO PÚBLICO E BUROCRACIA: ESPECIFICIDADES DE UM ATOR SINGULAR

Na parte II deste trabalho, buscou-se acentuar as rupturas que marcaram a constituição da sociedade e do Estado Moderno de Direito, concomitantemente ao debate acerca do profissional que nasce com esta nova configuração do Estado: o servidor público e, com ele, a burocracia.

Não se pretende, neste breve capítulo, explorar exaustivamente as características do serviço público em sua totalidade, mas destacar alguns aspectos mais pertinentes à compreensão e à análise do objeto aqui investigado: a burocracia.

Torna-se indispensável elencar algumas características que distinguem o “espírito” do serviço público daquelas mais atreladas ao atendimento das necessidades do mercado. Tal proposição justifica-se pela potencialidade teórica que apresenta no processo de compreensão da dinâmica burocrática no aparelho de Estado e de sua racionalidade.

Nesse íterim, a primeira característica que desponta na distinção do serviço público refere-se à análise jurídica. O serviço público é marcado por uma vertente jurídica distinta dos demais trabalhadores que vendem sua força-de-trabalho no mercado por meio de um “contrato”<sup>73</sup>. Este contrato, a despeito de todos os benefícios sociais que possam materializar-se por meio dele, estabelece, na execução do trabalho, um vínculo de subordinação.

O servidor público, por outro lado, ao ser regido pelo estatuto, está marcado por um compromisso social. Assim, sem desconsiderar a hierarquia organizacional, no estatuto, há uma subordinação formal aos fins da instituição.

---

<sup>73</sup> O **contrato de trabalho** deriva do direito comercial romano, portanto estabelece um vínculo de subordinação entre um sujeito e outro. O **estatuto** deriva do sistema de vassalagem alemã, estabelecendo um compromisso social entre as partes. No estatuto do servidor público o “Senhor Feudal” é substituído pelo “Estado”.

Urge destacar, no entanto, que tais características não apresentam fronteiras tão delineadas, como adverte Supiot (1995):

(...) é o conceito de estatuto que caracteriza o emprego a serviço do público, enquanto que o emprego a serviço do privado caracteriza-se pelo contrato. Essa oposição seria grosseiramente inexata, se pretendesse descrever a situação precisa dos trabalhadores do setor público, porque alguns deles estão excluídos tanto das vantagens do contrato, quanto das do estatuto, enquanto que outros, ao contrário, as acumulam. (p. 19)

Ao descrever o contrato Supiot (1995) o caracteriza como dissimétrico, sinalagmático e de duração aleatória. É dissimétrico porque uma das partes encontra-se subsumida a outra. O salário como contrapartida da força-de-trabalho exprime sua característica sinalagmática e não há uma previsibilidade do tempo de permanência do contrato, sendo que o mesmo poderá ser rompido a qualquer momento, por qualquer uma das partes. “Nenhuma dessas características se encontra no estatuto, que implica outra relação com o poder, o dinheiro e o tempo.” Portanto, diferente das características do contrato, as características próprias do regime de trabalho estatutário instituem “um tipo particular de moral profissional.” (p. 19-20)

Para o servidor público a relação com o poder “não se reduz à relação entre o funcionário e a hierarquia, mas, sim inclui o público, a cujo serviço ambos se encontram.” O usuário, diferente do cliente, é titular de direitos, independente de marcas históricas pessoais. “Para o funcionário público esse princípio de não discriminação entre usuários significa concretamente que deve recusar, tanto a exclusão, quanto o favoritismo.” (SUPLOT, 1995, p.20)

Este autor ainda esclarece que:

O chefe está a serviço do público, ao mesmo título que o seu subordinado; de forma que os valores comuns a ambos transcendem a relação de poder entre eles. Em outras palavras, o funcionário não se subordina a uma determinada pessoa e, sim, a uma organização e aos valores por ela encarnados. A ideia de relação individual ocupa aí um lugar muito menos importante do que no contrato de trabalho, enquanto que a dimensão coletiva do trabalho reveste-se de particular importância: a da colaboração de todos em prol de um objetivo comum. Portanto, o que domina a dupla relação de poder que o servidor estabelece com o usuário e com os seus próprios superiores é a ideia de *dignidade profissional*, ideia essa que exclui o servilismo, tanto quanto proíbe a arbitrariedade. (1995, p.21)

Além de relações mais simétricas de poder, no que se refere à sua subsistência, o servidor público percebe remuneração e não salário<sup>74</sup>. A remuneração é a contrapartida do compromisso que o servidor dispensa no atendimento ao público.

Essa remuneração deve ser necessária e suficiente para a salvaguarda da dignidade (...) e da integridade (...). Uma tal serenidade é parte integrante do espírito do serviço público, que ela preserva dos tormentos e dos apetites do espírito de lucro, assegurando o desinteresse pelos jogos do mercado. (SUPIOT, 1995, p.22)

O corolário das características do serviço público está na relação que o servidor estabelece com o tempo, ou seja, a continuidade da função.

Ao princípio da estabilidade no serviço público corresponde o da continuidade da relação de trabalho: o estatuto não só inclui a vitaliciedade do emprego, como, também, o faz corresponder à situação normal do funcionário público, impregnando a forma pela qual esse encara o seu próprio futuro (...). A regra dos aumentos por tempo de serviço visa a dar um sentido a esse futuro demasiadamente previsível (...). (SUPIOT, 1995, p.23)

Com tais análises, Supiot constrói um quadro teórico que permite situar e diferenciar o servidor público do trabalhador a serviço do mercado, especialmente na faceta que mais interessa a este estudo que faz alusão à dinâmica burocrática.

O autor conclui que:

(...) Dignidade na relação com o poder, serenidade na relação com o dinheiro, continuidade na relação com o tempo: eis aí um resumo com as características do espírito de serviço público, características que o distinguem claramente, tanto dos valores da esfera do mercado, quanto dos da esfera política. (SUPIOT, 1995, p.23)

---

<sup>74</sup> Essa distinção entre salário e remuneração, no Brasil, ainda gera inúmeros tensionamentos, especialmente com os sindicatos que representam a categoria do magistério. É comum o uso de bandeiras de luta corporativa pela melhoria salarial. Também há distinções jurídicas acerca das diferenças entre salário, salário mínimo, piso salarial e remuneração. Do mesmo modo, cabe destacar que militares recebem soldo e servidores públicos (incluindo aqueles com mandatos eletivos) recebem subsídio. Não obstante, este não é o tema desta investigação e sua colocação aqui serve apenas para destacar a natureza distinta do trabalho exercido pelo burocrata daquele desempenhado por trabalhadores vinculados ao contrato de trabalho. Camargo, Gouveia, Gil e Minhoto (2009) no artigo “Financiamento da educação e remuneração docente: um começo de conversa em tempos de piso salarial” conceituam juridicamente “salário”, “vencimento” e “remuneração” afirmando que estes conceitos “(...) têm sido utilizados de forma polissêmica e imprecisa, já que engendram diferentes responsabilidades profissionais e, a depender do caráter de cada um, apresentam base de cálculo distintas.” (p. 342)

Não obstante, Supiot (1995) também alerta que tais características que distinguem o servidor público do trabalhador que vive de um regime contratual vêm sendo tensionadas na França e, conseqüentemente, têm gerado uma desestabilização do espírito de serviço público em duas grandes frentes denominadas pelo autor de “efeito rejeição” e “mimetismo”.

O “efeito rejeição” é consequência da comparação direta e genérica do setor público com o setor de mercado.

Aos olhos do público, essa comparação desfavorece cada vez mais o serviço público que, por um lado, arca com limitações que lhe são próprias (em especial, a obrigação de assegurar o mesmo atendimento a todos os usuários) e, por outro, reúne as restrições orçamentárias, o peso da organização administrativa, a rigidez do controle financeiro prévio e o relaxamento, ou a inexistência, dos controles de eficácia. (SUPIOT, 1995, p. 23)

Igualmente grave é a constatação de que a eficácia, *per si*, nem sempre fará com que o servidor público cumpra com seu compromisso social, ou seja, ela não se basta na medida em que deve ser cotejada, constantemente, pelos objetivos institucionais. Outra frente que tem desestabilizado o espírito do serviço público é o “mimetismo”.

O “mimetismo”, por sua vez, consiste em adaptar a lógica privada ao sistema público o que causa inúmeros embaraços à identidade do funcionário público e ao espírito de serviço público, agindo tanto no cume quanto na base da escala profissional.

No cume dessa escala, observa-se uma diluição da figura tradicional do alto funcionário do Estado, igualmente independente do mundo da política e dos negócios. A trajetória proposta como modelo aos jovens “enarcas”, ao contrário, valorizam trajetórias profissionais que levam a passar da função do serviço público a uma função política e, após, a direção de uma empresa. Tais modelos substituem a separação estrita entre o serviço público e as esferas políticas e de mercado, pela ideia de confusão entre um e outras e de sua equivalência funcional. Como é claro que a vocação do homem político ou de negócios não requer o mesmo tipo de relação com o poder, o tempo e o dinheiro que o espírito de serviço público mantém com eles, essa nova imagem do sucesso solapa as virtudes tradicionais de dignidade, serenidade e continuidade que a figura do alto funcionário do Estado encarnava. (SUPIOT, 1995, p.23)

Não há como negar as marcas indelévels desse processo de mimetismo na constituição da racionalidade que conforma a burocracia, especialmente quando sua análise está balizada pelo modelo típico-ideal weberiano. Contrariando tal modelo,

na base da escala profissional a expressão mais forte do efeito “mimetismo” concentra-se nas tentativas de introdução de um procedimento bastante singular na esfera do mercado: o “salário por mérito”.

O salário por mérito solapa a dignidade nas relações com o poder, pois coloca os funcionários em relação de subordinação individual relativamente a seus superiores hierárquicos, o que faz temer o servilismo de uns e a arbitrariedade de outros e, também, desestabiliza os “coletivos de trabalho”. Esse tipo de remuneração solapa a serenidade nas relações com o dinheiro, pois rompe com a ideia de um salário correspondente à função, para tratar o trabalho como uma mercadoria de que o salário é a contrapartida. (SUPLOT, 1995, p.23)

A internalização gradual de princípios imanentes à esfera do mercado pela racionalidade que orienta o servidor público cria fissuras que fragilizam a moral deste profissional, anteriormente comum a todos os servidores, independente da hierarquia. A unidade moral do servidor público, por conseguinte, atrelava-se ao compromisso compartilhado entre a base e o cume da escala hierárquica, cujo propósito pautava-se pelo atendimento impessoal aos objetivos institucionais. Com a imitação de princípios concatenados à esfera de mercado criam-se objetivos distintos aos profissionais – de acordo com o lugar que ocupam na escala hierárquica – que se sobrepõem aos objetivos comuns institucionais.

Supiot (1995) expõe, assim, sua preocupação com os novos arranjos institucionais que podem por em xeque a construção histórica do conceito de função pública. Entrementes, é justamente essa distinção entre o emprego para o mercado e o serviço público que estabelece o foco de interesse para essa investigação. Oszlak (1984) corrobora as ideias de Supiot (1995) ao afirmar que a função pública está imbricada a determinados contextos institucionais que tornam possível a existência e a proteção de uma administração profissional, a qual deve dispor de pessoas com habilidades, atitudes e valores necessários ao desempenho eficiente e eficaz de suas atividades. Para o referido autor, a administração profissional pautará suas ações pelos princípios de igualdade, mérito e capacidade, exigindo um conjunto de regras formais e informais que a sustentarão.

Desse modo, a administração pública profissional pode apresentar diversas formas de articulação do emprego público, mas não pode prescindir de alguns

pressupostos básicos - debatidos no decorrer dos capítulos que compõem a segunda parte desse trabalho.

Dentre eles, é mister lembrar, que a administração pública será dirigida e controlada pela política, mas não patrimonializada por ela, pois há uma esfera de imparcialidade necessária à consecução da rotina que faz com que o Estado alcance, cotidianamente, o conjunto da população. O conceito de “função pública” implica, portanto, na criação de mecanismos que protejam a administração profissional das políticas de patronagem, do clientelismo político e também de sua captura pelos servidores públicos.

Há aqui uma clara distinção entre o servidor público e o servidor pessoal da Coroa, pois a supressão dos privilégios estamentais e a proclamação do princípio da igualdade perante a lei permitiu que qualquer pessoa pudesse acessar os cargos públicos; por meio, exclusivo, de sua capacidade. Ao menos do ponto de vista ideal, os dois pilares que sustentam a identidade da função pública são a igualdade e o mérito.

Além disso, é importante também sumarizar alguns aspectos já percorridos anteriormente, mas que sustentam a criação da função pública, como a histórica separação do público e do privado *vis-a-vis* com a separação da política e da administração. Adensam esses fenômenos, a seleção por mérito, a igualdade e a estabilidade no emprego, bem como a responsabilização individual com os princípios e objetivos institucionais. No entanto, a materialização desses princípios, não foi unívoca em todos os países, trazendo marcas singulares em suas legislações e no modo peculiar de constituição da administração pública profissional.

Assim sendo, esses pressupostos afirmam que a construção da “função pública” não é um fenômeno natural da própria história, embora a mesma tenha tornado-se uma exigência universal do Estado Moderno. Desse modo, como explicar as razões da criação da “função pública”?

Evans e Rauch (1999) são enfáticos ao declarar que a substituição da política de patronagem por uma burocracia pública profissional é condição - não suficiente, mas necessária - para o desenvolvimento dos países. Afirmam ainda a exigência de três características institucionais indispensáveis à constituição da burocracia: recrutamento por mérito, mediante provas competitivas; procedimentos

específicos para contratar e despedir e a carreira profissional baseada na promoção interna. Para os autores, a corrupção declina nos espaços em que há uma nítida separação, nas regras do jogo, entre a burocracia e a elite política.

Por fim, a despeito da heterogeneidade que têm marcado a constituição das burocracias nos diferentes países, e - no caso singular dessa investigação - nos diferentes entes federados subnacionais, há aspectos gerais que definem a criação da função pública: o conjunto de mecanismos utilizados para recrutamento e seleção dos servidores públicos, a organização da carreira profissional, o conjunto de direitos e deveres estabelecidos juridicamente e o grau de centralização/descentralização que recai sobre o funcionamento da burocracia.

Definidas as condições gerais de criação da função pública, importa sublinhar um pouco mais os aspectos relevantes acerca do profissional que ocupará essa função: o burocrata.

#### 4.1 BUROCRACIA, PODER E DOMINAÇÃO: O LUGAR DO BUROCRATA

Weber propõe um modelo de análise da burocracia realizado por meio de observações minuciosas acerca de seu funcionamento e de suas estruturas formais, as quais permitiram generalizações de vasto alcance. Não obstante, tal modelo se põe como retrato de uma sociedade plenamente desenvolvida – ainda que no interior do modo de produção capitalista – condição *a priori* para o desenvolvimento da burocracia como modelo típico-ideal.

O modelo burocrático (ou ideal-típico) consiste num catálogo de descrições sucintas de aspectos tanto estruturais como funcionais da organização burocrática (como hierarquia, divisão do trabalho, processos de recrutamento, atitude impessoal dos burocratas, etc.) que fornecem assunto para a observação empírica, mas que não são, em si, descrições desta ou daquela organização concreta. (BOBBIO, 2010, p.867)

Trata-se – como é possível inferir na extensa obra do sociólogo Max Weber – de um tipo *puro* de burocracia, cujos princípios têm sua gênese na análise de casos empíricos, mas que se descolam da realidade imediata quando são submetidos a um processo mais amplo de generalizações. Bobbio é peremptório ao declarar que “o modelo weberiano não é uma classificação de organizações concretas e históricas, mas antes um mapa que ajuda a leitura do mundo das organizações burocráticas.” (2010, p.867)

Ocorre que, a despeito das considerações tecidas por Max Weber, há inúmeras vertentes que tratam de modo divergente este conceito. Assim, uma das dificuldades inerentes a esta investigação acerca da análise da dinâmica burocrática – materializada no processo de seleção e recrutamento da burocracia – reside no caráter polissêmico deste conceito, imbricado às diversas conotações que o mesmo engendra. Lefort (1979) destaca que “(...) la bureaucratie s’offre à nous comme ce phénomène dont chacun parle et pense avoir quelque expérience et qui, cependant, résiste étrangement à la conceptualisation.” (p.271)

Em sua obra “The Bureaucratic Phenomenon” (1964), Crozier apresenta um cenário em que distingue três grandes acepções acerca do termo burocracia. Um sentido mais usual, de caráter pejorativo, atrelado às disfunções que envolvem procedimentos rotineiros nas organizações e repartições públicas; outro diretamente atrelado à concepção weberiana de racionalidade típico-ideal e uma terceira acepção cuja gênese remete à Ciência Política e imbrica-se à ideia de “governo através de departamentos de estado constituído por funcionários nomeados, organizados numa hierarquia e dependentes de uma autoridade soberana.” (p.3)

Para Girglioli (1995), o termo burocracia já surgiu com uma forte conotação negativa, numa reação à centralização administrativa e ao absolutismo, tendo sido empregado pela primeira vez por Gournay, economista fisiocrata, em meados do século XVIII.

Designava o corpo de funcionários e empregados do Estado absolutista francês, sob a dependência do soberano e incumbido de funções especializadas. O termo logo se difundiu, tendo sido, também, utilizado para atacar o formalismo e o espírito corporativo da administração pública, sobretudo na Alemanha. (1995, p. 124)



Para esta pesquisa, tomar-se-á o conceito de burocracia a partir do tipo ideal usado por Weber<sup>75</sup>, um conceito abstrato e geral que se põe como um retrato que permite, ao aproximar-se da realidade investigada, compará-la com este modelo ideal.

A análise teórica perceptiva e incisiva dos princípios da burocracia feita por Max Weber é, sem dúvida, o trabalho geral mais importante a respeito das organizações formais. Desde a sua publicação, no *Wirtschaft und Gesellschaft*, há mais ou menos 40 anos, ele tem exercido profunda influência sobre quase todos os pensamentos e pesquisas subsequentes, neste campo. (Blau & Scott, 1970, p.40)

Do mesmo modo, Lane (1993) também contextualiza a categoria burocracia como elemento de pesquisa e análise.

It appears that 'bureaucracy' is what is referred to as a 'theoretical term', that is, it derives its meaning from the theoretical context in which it operates and as an abstract concept it needs the elaboration of indicators to be applied to observable phenomena (Kaplan, 1964). The theoretical nature of the concept of bureaucracy means that it is necessary to look at the specific context in which propositions concerning bureaucracy behaviour are stated. Let us begin with the classical bureaucracy analysis: the Weberian 'idealtypus'. (LANE, 1993, p. 50)<sup>76</sup>

É recorrente, portanto, o uso indiscriminado de conceitos como burocracia, burocratização ou burocrático, num nível de senso comum que retira destas expressões seu imbricamento a uma matriz conceitual mais geral dada pela teoria da burocracia de Estado. O uso indistinto destes termos subtrai dos mesmos sua capacidade explicativa enquanto abstrações que balizam a análise de situações reais.

Max Weber dedicou-se ao estudo da burocracia como forma superior de organização social e de dominação. Para ele os meios mais racionais para se atingir

---

<sup>75</sup> O modelo burocrático weberiano tem subsidiado importantes investigações científicas acerca do funcionamento das organizações, a despeito das críticas que os próprios investigadores tecem a esta teoria. Bendix e Gouldner (1978) estão entre os principais pesquisadores que tratam da estrutura da autoridade na indústria a partir de análises inspiradas no modelo weberiano. Crozier (1964), Merton (1970) e Selznick apresentam significativas contribuições acerca das disfunções patológicas da burocracia, desde a rigidez até a departamentalização e o cotejamento de desempenhos atrelados a regras universais e abstratas que impedem a entrada de elementos de análise que se constroem nas estruturas informais das organizações burocráticas.

<sup>76</sup> [Tudo leva a crer que a "burocracia" é denominada como um "termo teórico", ou seja, o seu significado advém do contexto teórico no qual opera e, na condição de conceito abstrato, requer a elaboração de indicadores a serem aplicados ao fenômeno observável (Kaplan, 1964). A natureza teórica do conceito de burocracia significa que é preciso observar um conceito específico, no qual as proposições referentes ao comportamento burocrático são declaradas. Começemos, pois, com a análise clássica da burocracia: o "tipo-ideal" weberiano". (LANE, 1993, p. 50) – Tradução nossa]

os fins de uma organização seria uma burocracia. O domínio legítimo é por ele tipificado em carismático, tradicional e legal-burocrático, sendo este último a base de sustentação da burocracia. Para ele a legitimidade e o aparelho administrativo eram elementos centrais na análise da burocracia como dominação racional-legal. Segundo Weber “todo o poder procura suscitar e cultivar a fé na própria legitimidade”. (WEBER, 1961, p. 208)

Ao caracterizar a burocracia, Weber o faz do ponto de vista ideal, como elemento conceitual capaz de justapor-se à realidade empírica num processo analítico de aproximação do real, como elemento de comparação. As principais características da burocracia descritas por Weber são apresentadas, sinteticamente, no Dicionário de Política de Bobbio:

1- O pré-requisito de uma organização burocrática é constituído pela existência de regras abstratas às quais estão vinculados o detentor (ou os detentores) do poder, o aparelho administrativo e os dominados. Segue-se daí que as ordens são legítimas somente na medida em que quem as emite não ultrapasse a ordem jurídica impessoal da qual ele recebe o seu poder de comando e, simetricamente, que a obediência é devida somente nos limites fixados por essa ordem jurídica. 2- Na base deste princípio geral da legitimidade, uma organização burocrática é caracterizada por relações de autoridade entre posições ordenadas sistematicamente de modo hierárquico, por esferas de competência claramente definidas, por uma elevada divisão do trabalho e por uma precisa separação entre pessoa e cargo no sentido de que os funcionários e os empregados não possuem, a título pessoal, os recursos administrativos, dos quais devem prestar contas, e não podem apoderar-se do cargo. Além disso, as funções administrativas são exercidas de modo continuado e com base em documentos escritos. 3- O pessoal empregado por uma estrutura administrativa burocrática é tipicamente livre, é assumido contratualmente e, em virtude de suas específicas qualificações técnicas, é recompensado através de um salário estipulado em dinheiro, tem uma carreira regulamentada e considera o próprio trabalho como uma ocupação em tempo integral. (2010, p. 125)

Além de Bobbio, Tragtenberg (2006) também é muito assertivo ao definir a burocracia sob os princípios do sociólogo alemão.

O que significa *burocracia* para Weber? A burocracia para ele é um tipo de poder. Burocracia é igual à organização. É um sistema racional em que a divisão de trabalho se dá racionalmente com vista a fins. A ação racional burocrática é a *coerência* da relação entre meios e fins visados. Assim, para Weber a burocracia implica predomínio do formalismo, de existência de normas escritas, estrutura hierárquica, divisão horizontal e vertical de trabalho e impessoalidade no recrutamento dos *quadros*. (p.171)

A dominação racional-legal – característica predominante da burocracia, conforme Weber – foi bastante utilizada para analisar, no caso brasileiro, as

interfaces entre a burocracia patrimonial e seus resquícios na constituição da burocracia do estado burguês. A esse respeito, cabe citar as obras de Schwartz (1979), Uricoechea (1978), Faoro (1958), Jaguaribe (1958), Schwartzman (1982) Vieira da Cunha (1963), Wahrlich (1982) e Saes (1985).

Há inúmeros outros trabalhos que também abordam a expansão da burocracia como forma de dominação racional-legal no contexto econômico-social brasileiro, porém para muitos se trata de um “mal necessário” (ou não tão necessário) em detrimento de um fenômeno político específico a ser analisado sob o crivo de uma teoria de grande capacidade explicativa quando cotejada com o mundo real – devidamente situado no tempo e no espaço.

Weber já era bastante incisivo ao declarar o poder dos altos funcionários da burocracia e a constituição de um estamento – blindado não apenas pelo conhecimento especializado que seu *corpus* detinha; mas, sobretudo, pelo segredo que faziam do seu saber burocrático. Não obstante, a ideia de estamento não pode ser associada diretamente a um bloco monolítico. Carvalho (1979) já colocava fecundas dúvidas sobre a solidez monolítica do estamento burocrático ao descrever – num movimento histórico – as várias burocracias do Império e suas ambiguidades.

Outra faceta da burocracia que merece uma análise mais atenta se trata da luta pelo poder travada em seu interior e em sua interface com a política. Qual o papel reservado ao burocrata na formulação da política? Como ele alcança este poder? As teorias acerca do “*policy making*” ajudam a compreender – ainda que sem expressar uma regra geral – os movimentos engendrados nesta arena política em que se torna a burocracia. Para tanto, é condição *sine qua non* a identificação dos participantes do processo decisório, os papéis que desempenham, os poderes que detém, como se relacionam e se controlam mutuamente.

Entender a regularidade do percurso construído para acessar altos cargos da burocracia na SME – e mesmo aqueles cargos de menor poder político, mas de grande potencial discricionário – justifica-se pela possibilidade de demarcar interesses que determinam a ação dos atores envolvidos no jogo de poder que conduz à inserção de questões socialmente problematizadas na agenda do governo, especialmente quando se trata de aproveitar as “janelas políticas”.

Para além desta variedade de fatores institucionais e cognitivos próprios do espaço das *policies*, certos autores puderam colocar em evidência a

importância dos ciclos propriamente políticos e principalmente dos ciclos eleitorais, nos processos de inscrição na agenda. Estando a par dos problemas e das *policies*, que reúnem as trocas e operações que concorrem na definição das problematizações e das alternativas, junta-se assim, segundo Kingdon, uma corrente política (*political stream*), definida como um conjunto de elementos que compreende “variações do estado de espírito nacional, alternâncias parlamentares ou de administração e campanhas de pressão de grupos de interesse” (KINGDON, 1984, p. 21), elementos estes que transformam mais ou menos substancialmente a natureza ou os atores do jogo político. (MULLER & SUREL, 2002, p. 72)

Muller & Surel (2002) também reforçam o modo relativamente caótico com que os problemas ganham destaque nestes momentos de transição e de alternância no jogo político – a depender dos “acontecimentos e das mobilizações aleatórias dos atores” – enquanto as alternativas seguem as regras complexas de um jogo menos suscetível ao caos e mais regrado, o que implica maior poder de mobilização dos atores que pretendem uma solução específica. De qualquer modo, “a aparição de uma tal ‘janela’ representa uma oportunidade para os atores mobilizados de promover suas soluções preferidas ou de fazer voltar a atenção sobre os problemas particulares.” (p. 73)

Embora o funcionamento de rotina da administração não apresente uma relação direta com as correntes que produzem estas “janelas políticas”, Muller e Surel são assertivos ao declarar que a “estes modos ‘ordinários’ de funcionamento do Estado no concreto e de seu ambiente podem, entretanto, opor-se condições ‘extraordinárias’” (MULLER & SUREL 2002, p. 73)

Lindblom (1981) assevera que a política não está alheia às interações burocráticas e conclui, em sua obra, que há uma política burocrática manipulada por burocratas, cujo poder e influência devem ser levados em consideração na análise e avaliação das políticas públicas.

Nesse sentido, a burocracia não teria poder político próprio pois seria, em última instância, um sistema específico de organização e funcionamento interno do aparelho de Estado que manifesta o efeito da ideologia burguesa, da natureza do Estado capitalista e, sobretudo, das relações da luta de classes com esse Estado<sup>77</sup> (POULANTZAS, 2000).

---

<sup>77</sup> Para Poulantzas (2000) “(...) a relação das massas com o poder e o Estado, no que se chama especialmente de consenso, possui sempre um substrato material. Entre outros motivos, porque o Estado trabalhando para a hegemonia de classe, age no campo de equilíbrio instável do compromisso entre as classes dominantes e dominadas. Assim, o Estado encarrega-se ininterruptamente de uma série de medidas materiais positivas para as massas populares, mesmo quando estas medidas refletem concessões impostas pela luta das classes dominadas.” (p.36)

Esse jogo de poder típico do campo da política também foi tratado por Foucault (2010) a partir de seu conceito de “micro-poderes”. Esse autor, ao mudar seu paradigma de pensar a política, fez uso de um conceito denominado de “governamentalidade” que remete à possibilidade dos homens e mulheres fazerem coletivamente algo de si mesmos “enquanto seres de livre atividade”. Esta dimensão da política, explicitada pelo autor, procura acentuar a potencialidade que subverte os “atos de assujeitamento” pela integração de processos de agenciamento, nos quais as pessoas tornam-se agentes coletivos de suas decisões. Permeando o Estado, há uma rede de micro-poderes articulados que atravessam toda a estrutura social.

Estes micro-poderes criam rupturas no jogo político por meio de resistências ativas e permitem, segundo a teoria foucaultiana, iniciar novos jogos, com regras e participantes distintos dos que existiam inicialmente. Nesse aspecto, as pesquisas que atravessam a política e as relações de poder devem – além de identificar as regularidades e permanências – por meio delas elucidar as rupturas e, quiçá, seu papel nas mudanças dos jogos políticos e das diferentes atuações desempenhadas pelos sujeitos nesse processo.

Não obstante, é salutar enfatizar que não era pretensão de Foucault construir uma teoria do poder, pois, para ele “se tentarmos construir uma teoria do poder, será necessário sempre descrevê-la como algo que emerge num determinado lugar e num tempo dados, e daí deduzir e reconstruir sua gênese”. Por conseguinte, para este autor não há um “Poder” passível de ser descrito genericamente; o que existe são relações de poder, isto é, “formas díspares, heterogêneas, em constante transformação. O poder não é um objeto natural, uma coisa; é uma prática social e, como tal, constituída historicamente”. (MACHADO, 1979, p.10)

É oportuno ainda mencionar que, independentemente da possibilidade de desempenharem um papel político mais ativo frente à tomada e aceitação das decisões, Weber já delimitava um elemento muito peculiar nas relações de poder: a dominação. Lebrun (1984) ilustra com muita propriedade tais pressupostos:

Potência (match) significa toda oportunidade de impor a sua própria vontade, no interior de uma relação social, até mesmo contra resistências, pouco importando em que repouse tal oportunidade. Não conheço nenhuma definição do poder, enquanto fator sócio-político, que seja superior a esta fórmula de Max Weber. Mas, então, porque falar em poder e não em potência? É que poder inclui um elemento suplementar, que está ausente de potência. Existe poder quando a potência, determinada por uma certa força, se explicita de uma maneira muito precisa. Não sob o modo da

ameaça, da chantagem, etc..., mas sob o modo da ordem dirigida a alguém que, presume-se, deve cumpri-la. É o que Max Weber chama de *Herrschaft* (dominação). A dominação é, segundo Max Weber, a probabilidade de que uma ordem com um determinado conteúdo específico seja seguida por um dado grupo de pessoas. (p.12-13)

Lebrun (1984), em sua obra, opta por situar a discussão sobre as relações de poder a partir de algo que hoje nos é extemporâneo: as relações políticas entre as duas grandes potências formadas pelos Estados Unidos da América (EUA) e, na época, pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Ele escreve o livro no auge da Guerra Fria.

Esta opção metodológica, em detrimento a uma trajetória mais linear, permitiu materializar o significado de “potência”. Embora nem os EUA tampouco a URSS tenham destruído o mundo, eles podiam. Havia a possibilidade de concretizar tal intento. O poder estava lá, tanto para um quanto para outra. A análise empírica construída por Lebrun expressa com muita solidez a ideia de poder como potencialidade, não necessariamente como ato.

Desse modo, quando se fala em poder, resgata-se as duas possibilidades simultaneamente: da potencialidade e do ato em si. A disputa pelo poder, por exemplo, não é só a disputa pela potencialidade é também a disputa pela possibilidade de concretização de uma determinada ação. A considerar este aspecto, caberia a seguinte pergunta: qual a importância de tal distinção quando se trata das relações de poder? Para Lebrun, essa diferenciação não se reduz a uma mera conceituação metafísica. Sua materialidade insere-se na possibilidade explicativa que lhe é inerente: o que nos mantém reféns da dominação é a crença no fato de que o outro pode, não necessariamente de que ele vai realizar.

Portanto, nós nos mantemos na condição de dominados porque conhecemos a potência e a canalização desta potência produz uma força indispensável ao exercício político.

(...) sem o uso da noção de *força*, a definição [de política] seria visivelmente defeituosa. Se, numa democracia, um partido tem peso político, é porque tem *força* para mobilizar um certo número de eleitores. Se um sindicato tem peso político, é porque tem *força* para deflagrar uma greve. Assim, *força* não significa necessariamente a posse de meios violentos de coerção, mas de meios que me permitam influir no comportamento de outra pessoa. (...) Em suma, a *força* é a canalização da potência, é a sua determinação. E é graças a ela que se pode definir a potência na ordem das relações sociais ou, mais especificamente, políticas. (LEBRUN, 1984, pp. 11-12)

Weber também chama especial atenção para essa discussão central que envolve a dominação. Ele reitera o papel decisivo do consentimento inerente ao poder, ou seja, só há o exercício do poder do ponto de vista político e estatal porque há o consentimento da sociedade em relação a esta dominação. Portanto, só há dominação porque nós consentimos que haja. Para este autor, a dominação (*Herrschaft*) pode ser definida como a “probabilidade de encontrar obediência a uma norma de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis.” (WEBER, 1994, p.33)

A lidimidade da dominação imbrica-se à ideia de poder, traduzido por Weber como “toda a probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessas legitimidades.” (1994, p.33)

Essa dominação descrita por Weber, se constrói sob diferentes bases nas relações sociais e, por isso, também apresenta especificidades no âmbito do poder local. O uso da expressão “poder *local*” sugere, *per sí*, a existência de outros poderes concomitantes. Desse modo, pensar em poder local é também pensar na construção de uma racionalidade distinta nas relações de dominação.

Assim, a questão central que se põe com o poder local recai sobre sua magnitude na mudança das relações de dominação, anteriormente postas, e na racionalidade que a legitima. Segundo Vieira (2011) “o poder central e o poder local representam diferentes esferas de intervenção na vida pública. A depender das circunstâncias geopolíticas, de contextos mais autoritários ou democráticos, pendem para um lado ou outro na balança dominação/subordinação.” (p. 213)

Não obstante, como já demonstraram inúmeros estudos - Vieira (2011), Viñao Frago (1994), Oliveira (1999), Faria (2006), Santin (2007), Silva (2008) – não há um único caminho, tampouco uma única intencionalidade ou um único desenho na organização do poder local em seu intrincado tensionamento com o poder central, haja vista a história da política educacional no Brasil e seu constante movimento de centralização/descentralização. Não obstante, Viñao Frago (1994) nos ajuda nesta compreensão, descrevendo elementos que são constitutivos do poder.

La noción de poder implica otras dos: la de decisión y la del lugar o instancia desde el que alguien decide sobre una cuestión determinada. Lleva aparejada, asimismo, las de proceso y flujo, así como las de escenario o contexto. Como gustan decir los anglosajones, utilizando un término muy español, la de la arena donde tienen lugar los acuerdos y negociaciones, las presiones e imposiciones, los conflictos y tensiones. El

sistema educativo y la organización escolar serían, vistos así, la arena o escenario en el que unas determinadas instancias toman una serie de decisiones mediante un proceso y en un contexto que, limitado formalmente a las mismas, excede sin embargo a ellas. Constituyen, de este modo, espacios de poder y toma de decisiones, espacios de conflicto con todo lo que ello implica de tensiones y dilemas, de ambigüedades y contradicciones (p. 31).

Destarte, o lugar que se ocupa na trama das decisões, legitimados oficialmente ou não, é que definirá a magnitude de poder e, por conseguinte, de dominação na definição dos rumos e dos processos de execução das políticas e das ações educativas. No entanto, como já foi ressaltado anteriormente, não há um único desenho na configuração do poder local, o qual, quando submetido ao crivo da história não escapa à vinculação aos conceitos de patrimonialismo, coronelismo, clientelismo e personalismo no exercício do poder político. (SANTIN, 2007, p. 324).

Em detrimento a tais marcas históricas – não indeléveis nem desaparecidas inteiramente – Sofia Lerche Vieira (2011) destaca a nova reconfiguração do poder local em sociedades mais democráticas.

Como se vê, estamos tratando de um tema sujeito a contradições; com verso e reverso. Visto a partir de uma perspectiva progressista, o poder local apresenta forte potencial de intervenção positiva dos principais interessados nos destinos da vida pública. Por outro lado, historicamente, tem sido associado a atraso político e práticas conservadoras, por excelência, que inibem o avanço desta mesma vida pública. (p. 217)

É oportuno, entretanto, assinalar que muitos dos movimentos de ampliação do poder local, no que se refere às políticas educacionais – especialmente pós CF/88, LDB 9394/96, FUNDEB – vem travestidos, conforme Menezes, de uma “descentralização tutelada” (2001, p. 68), também denominada por alguns autores de “recentralização” ou “desconcentração” por tratar-se de uma descentralização construída a partir do centro e não forjada pelas bases.

Essa questão se põe, especialmente, porque no Brasil há uma tendência generalizada de programas de apoio técnico e financeiro com pouca elasticidade para mudanças – Prova Brasil, ANA, Mais Educação, PNAIC, PAR – restando aos municípios e à sua equipe técnica apenas executá-los. Tal análise, entretanto, se põe muito linearmente, pois ainda que haja uma subsunção do espaço local para o espaço central/global, tal subordinação não acontece sem tensionamentos e ressignificações.



A despeito de uma possível descentralização centralizada há algo de local que escapa ao poder central na condução das políticas educacionais e que se torna visível – menos pela permanência e mais pela ruptura – entre as prioridades que ganham status de agenda política e do modo como são problematizadas e como são construídas as alternativas e seu consequente processo de execução. No próximo capítulo essas questões serão tratadas mais amiúde.



## 5 - O PAPEL DO MUNICÍPIO NO PACTO FEDERATIVO: UMA BREVE RETOMADA

No período colonial, que se estendeu até 1822, a municipalidade brasileira, segundo Menezes (2003), teve pouca expressão como unidade de governo. Este período foi caracterizado por uma economia de exportação e centralização política sob o comando da metrópole, o que resultou na instituição do município com pouca ou nenhuma autonomia política.

Para esta autora, também no período imperial (1822- 1889) não houve uma consolidação efetiva do governo local. A exportação do café ainda era o centro da economia e a política centralizava-se num Estado Unitário, com “partidos políticos sem representatividade e total domínio das oligarquias rurais”. (MENEZES, 2003, p. 802)

Na educação, esse período expressou grande preocupação com o ensino superior, apesar de algumas iniciativas mais frágeis de se tentar constituir uma educação primária nas províncias<sup>78</sup>.

A Constituição Imperial de 1824, a despeito das discussões relativas a implementação de um sistema de escolas públicas, é fortemente centralizadora e limita – a dois parágrafos do artigo 179 – as questões específicas da educação.

Art.179 - A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que têm por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade é garantida pela constituição do império pela maneira seguinte: XXXII – A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos; XXXIII – Colégios e universidades, onde serão ensinados os elementos das ciências, belas letras e artes (SUCUPIRA, 2001, p. 57).

Dos dois parágrafos, cabe destacar a presença do princípio da gratuidade do ensino primário. Menezes (2003) também sublinha que a “Constituição de 1824

---

<sup>78</sup> O imperador D. Pedro I, em discurso proclamado durante a primeira constituinte, em 1823, demonstrou intenção de construir uma “Escola de Ensino Mútuo” (Método Lancaster) em cada província. Segundo Antonio Chizzotti (2001), nesse método o aluno era treinado (decurião) para ensinar um grupo de dez alunos (decúria) sob a rígida vigilância de um inspetor. (CHIZZOTTI, 2001, p. 37) Martin Francisco também organizou um projeto (sequência de séries, organização curricular e objetivos definidos por grau) que, apesar dos prêmios recebidos, não foi implantado, pois a ação do governo central concentrou-se no ensino superior. (CHIZZOTTI, 2001).

abria alguma perspectiva para as ações locais na medida em que possibilitava às cidades e vilas elegerem uma câmara que se encarregaria do seu governo municipal e econômico”. Não obstante, ainda estariam subordinadas aos presidentes das províncias.

Souza e Faria (2003) afirmam que em 1828, com a aprovação do “Regimento das Câmaras Municipais”, em cada uma das cidades e vilas do Brasil Imperial, instaura-se, ainda que de modo muito incipiente, o processo de descentralização do ensino. A primeira lei geral do ensino, datada de 15 de outubro de 1827, já determinava, segundo Ribeiro (1993), a necessidade de escolas de primeiras letras em todas as cidades e vilas mais populosas. Por mais de cem anos, até 1946, esta foi a única lei cujo escopo tratava do ensino elementar. (RIBEIRO, 1993, p. 46)

Acerca da mesma lei, Cury (2008) é peremptório ao afirmar que:

Nossa primeira lei geral de educação de 1827, ao regulamentar o artigo da Constituição relativo à gratuidade da instrução primária, trará outra limitação, agora de ordem espácio-populacional, já no seu art. 1º, *ipsis litteris*: “Em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos, haverá as escolas de primeiras letras que forem necessárias”. Tal limitação diz muito do interior do país, do isolamento da população residente em latifúndios monoculturais, na pecuária e mesmo em regiões de mineração. Diz muito quando dela se pode extrair uma consequência subjacente do tipo: que necessidade há em fornecer educação para esse pessoal? A que ela vai servir? Não será ela inútil para tais populações? Nesse sentido, a instrução destinar-se-ia, com as barreiras já assinaladas, aos moradores urbanos. (p. 211)

Desse modo, traços como a marginalização das mulheres, a forte presença de escravos, a remuneração irrisória dos professores, a dificuldade de fiscalização por parte dos municípios, a educação dos filhos da elite por meio de preceptores, a ênfase do governo central no ensino superior, dentre outros elementos conjunturais desta época, fizeram com que a educação elementar se expandisse de forma irregular e limitada, imprimindo certa tibieza à primeira lei geral do ensino.

Para Paiva (1973), maior relevância terá o Ato Adicional de 1834, o qual marcará de modo indelével o processo de descentralização da educação elementar.

(...) em todo o período, é inegavelmente o Ato Adicional o instrumento legal mais importante para a educação popular no Brasil, com consequências que podem ser observadas ainda hoje no país. Ao promover a descentralização do ensino elementar, transformando os Conselhos Provinciais em Assembléias Legislativas Provinciais com competência para legislar “sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios para promovê-la”, o Ato

Adicional eliminou quaisquer pretensões de uniformização do ensino do primeiro grau em todo o país<sup>79</sup>. (...) Entretanto, se o Governo central reservou-se a incumbência da educação das elites, atribuindo às províncias a da instrução popular sem explicitar seu impedimento para atuar também no nível da educação elementar, esta foi a interpretação adotada. A lei de 1834 propiciou uma atitude de isenção de responsabilidade por parte do Governo Central, em relação ao ensino primário, considerando-a privativa das províncias. Estas, carentes de recursos, pouco puderam realizar em favor de instrução popular, que se desenvolveu precariamente durante todo o Império e grande parte do período republicano. (p. 72-73)

Desse modo, se por um lado há um visível abandono da educação elementar pelo Governo Central – cujo interesse e responsabilidade recai no ensino superior – por outro, ao descentralizar a responsabilidade pelas escolas primárias às cidades e vilas mais populosas, a possibilidade da ampliação do poder dessas comunidades locais se esvai pela ausência de recursos e, mesmo, pela ausência de interesses políticos locais<sup>80</sup>.

Não obstante, o ato Adicional de 1834 também determinou que caberia às “Assembleias Provinciais” legislar sobre a fiscalização do emprego das rendas públicas provinciais e municipais, arrefecendo a descentralização financeira para o município. Para Souza e Faria (2003) essa é a primeira tentativa, advinda com a divisão de competências, de se instituir um pacto federativo. (SOUZA; FARIA, 2003, p.47)

---

<sup>79</sup> A ideia de se constituir um Sistema Nacional de Educação no Brasil esteve presente em diversos momentos da história, desde os Manifestos dos Pioneiros na década de 1930. Não obstante, tal propósito não logrou êxito. A última Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei Federal n.º 9394 de 1996, paradoxalmente, cria um Sistema Nacional de Avaliação a despeito de um Sistema Nacional de Educação. Somente em 2014, com a aprovação do Plano Nacional da Educação, esse tema ganha legitimidade legal e aquece as discussões acerca do tema. De acordo com o artigo 13 da Lei Federal n.º 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) “O poder público deverá **instituir**, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o **Sistema Nacional de Educação**, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.” (sem grifos no original).

<sup>80</sup> O processo de descentralização é muito complexo e exige a presença de inúmeras categorias analíticas para sua compreensão. Entretanto, parece ser consenso entre os autores a distinção clara entre o conceito de “desconcentração” e o conceito de “descentralização”. Para Vieira (1971), Rondinelli (1986), Casassus (1989), Lobo (1990), Rivas (1991), Costa (1997), Martins e Santos (2001), Bravo (2001), a descentralização, acompanhada de um conjunto de recursos, visa o fortalecimento do poder local ao passo que a desconcentração viabiliza-se por meio de um conjunto de políticas elaboradas no governo central para transferir a execução de algumas tarefas para o ente local. Costa (1997) acredita que a desconcentração, em alguns casos, pode preceder a descentralização. Para esta autora, ainda que se transferisse apenas a execução das políticas para os municípios, essa etapa da política pública sempre ensejará alguma forma de poder. É importante também sublinhar que Rondinelli (1986) incorpora quatro tendências no processo de descentralização, denominadas por ele de: desconcentração, delegação, devolução e privatização. Esse processo de descentralização seria mais visível no Brasil, na segunda metade do século XX.

A descentralização permanece, assim, em temas não prioritários para o governo central, como a educação elementar, por exemplo. Entretanto, as décadas de 1840 e 1850<sup>81</sup> trazem uma marca bastante centralizadora na organização do Estado Nacional.

Em 1841, as Assembléias Provinciais perderam o direito de nomear os magistrados e os chefes da Guarda Nacional – que faziam as funções de Exército da época. Além disto, as funções do “juiz de paz”, eleito pelos municípios para exercer o papel de delegado de polícia, foram transferidas para um chefe de polícia nomeado pelo poder central (MENEZES, 2003, p. 802).

Anísio Teixeira também teceria, posteriormente, fortes críticas ao processo de descentralização da instrução primária relacionando-a à falta de sensibilidade do governo central com a universalização da educação popular. Segundo Sucupira (2001),

Em sua análise da descentralização, o eminente educador brasileiro identificou-a como mecanismo de reforço ao sistema de formação de quadros, do qual se encarregava o Poder Central, cuidando do ensino superior e da via privilegiada para o acesso às faculdades, representada pelo Colégio Pedro II, que se tornara o modelo de ensino secundário bem ou mal seguido pelos liceus provinciais. Por esta razão, segundo o seu argumento, foi deixada principalmente às províncias a tarefa da educação popular, considerada de menor importância pela elite governante. (p. 66)

Por isso, passado-se mais de dez anos, já em 1865, Vanilda Paiva (1973) afirma que a escola elementar não alcançou nem mesmo a 9% da população escolar – calculada sobre os habitantes livres. Embora já fosse possível notar a discrepância entre as regiões do país, estas desigualdades regionais – no que se refere ao acesso, à permanência e, mais recentemente, ao rendimento escolar e à qualidade do ensino – continua sendo um desafio para o pacto federativo e para as

---

<sup>81</sup> Para Ribeiro (1993) a década de 1850 foi profícua em políticas educacionais, mas ficaram restritas ao município da Corte. Data deste período: “a criação da Inspetoria Geral da Instrução Primária e Secundária do Município da Corte, destinada a fiscalizar e orientar o ensino público e particular (1854); o estabelecimento das normas para o exercício da liberdade de ensino e de um sistema de preparação do professor primário (1854); a reformulação dos estatutos do Colégio de Preparatórios, tomando-se por base programas e livros adotados nas escolas oficiais (1854); a reformulação dos estatutos da Academia de Belas Artes (1855); a reorganização do Conservatório de Música e a reformulação dos estatutos de Aula de Comércio da Corte.” (RIBEIRO, 1993, p. 54). Como se observa na análise de Ribeiro (1993), a discussão acerca do papel e da competência do ente federado municipal não restringe-se ao seu lugar no pacto federativo; mas, principalmente, às condições reais de sua existência: localização geográfica, capacidade de arrecadação, população, dentre outros aspectos.

políticas públicas educacionais. Desafio que foi acentuado com a aprovação da Lei Federal 13.005/2014 que aprova o Plano Nacional da Educação e prevê a criação de um Sistema Nacional da Educação. Acerca das diferenças regionais de acesso à educação elementar no Brasil do século XIX, mais precisamente, em 1865, Paiva (1973) declara:

Notamos, entretanto, nítidas diferenças regionais: no Norte, embora o Pará e Maranhão atendessem a mais de 10% de sua população escolar livre, o Amazonas atendia a apenas 6% e o Piauí atingia 3%; no Nordeste o atendimento variava entre 4% (Paraíba) a mais de 10% (Alagoas), mas a maioria das províncias apresentavam taxas muito baixas (Rio Grande do Norte, menos de 5%; Pernambuco, 6%; Bahia, 7%) com a província de Sergipe atingindo a média do país; no Centro-Oeste, Goiás atendia 5% e Mato Grosso, 8%. As províncias cafeeiras de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, mantinham-se na média do país, atingindo respectivamente os índices de 8,5 8,3 e 8,0%. Em compensação nas áreas de imigração (note-se que ainda em 1865) os índices eram bem diferentes do restante do país: Santa Catarina chegava aos 12%, Rio Grande do Sul ultrapassava os 15%, o Espírito Santo quase atingia 20% e no Paraná o índice subia a quase 25%. (...) Naturalmente que não são apenas os fatores econômicos e a imigração que explicam o maior ou menor atendimento escolar provincial; em algumas províncias, por exemplo, homens públicos se interessavam mais pelo problema do ensino que em outras. (pp. 68-69)

Tem-se a seguir – muito resumidamente, pois o intento deste texto não é construir um panorama da história da educação brasileira, mas, minimamente, situar o papel político e administrativo do ente federado municipal na oferta do ensino público – o Manifesto Republicano de 1870<sup>82</sup> que iria marcar a Proclamação da República em 1889 e, posteriormente, as discussões da Constituição de 1891<sup>83</sup>.

Em 1888, a escravidão foi oficialmente abolida e, a seguir, instaura-se, em 1889, a República Federativa, representativa e presidencialista com a Constituição de 1891. Com o fim do voto censitário em favor do voto universal, masculino e letrado, a instrução tornou-se condição de direitos

---

<sup>82</sup>É importante apenas lembrar que na década de 1870 há diferentes movimentos que buscavam a participação do governo central na tarefa de ofertar e ampliar o acesso à educação pública como competência concorrente ou supletiva. No entanto, para Sucupira (2001) “nada foi feito de concreto no sentido de tornar real e efetiva a participação do governo central no esforço de universalização da educação primária em todo país, ainda que fosse a título de ação supletiva”. Este autor ainda acrescenta, “enquanto as províncias, em 1874, aplicavam quase 20% de suas receitas com instrução pública, o governo central não chegava a aplicar mais do que 1% da renda total do Império” (SUCUPIRA, 2001, p. 65-66)

<sup>83</sup> Para Sofia Lerche Vieira (2007), “a Constituição de 1891 é produto do alvorecer de uma República marcada por contradições. Proclamada pelo Exército, tendo à frente um monarquista, desde seu nascedouro esta é assinalada por conflitos entre deodoristas e florianistas, que representam os dois segmentos das forças militares que tomam o poder.”. (VIEIRA, 2007, p.294)

políticos. O recorte liberal dessa Constituição deixou ao sujeito individual a procura pela educação escolar, silenciando-se quanto à gratuidade anteriormente posta. Ao âmbito federativo ficou a possibilidade de se afirmar, nas respectivas Constituições Estaduais, tanto a gratuidade quanto, eventualmente, sua associação com a obrigatoriedade. Em vão foram as várias tentativas legais e pressões sociais, no período da Velha República, pela afirmação nacional e constitucional da gratuidade e de maior presença da União no ensino obrigatório. Nem mesmo a Revisão Constitucional de 1925/26, em cujo processo havia emenda nesse sentido, logrou êxito. (CURY, 2008, p. 212)

Nesse ínterim, o federalismo<sup>84</sup> que pautou o advento da República (1889) – com a criação dos legislativos estaduais e municipais – consolidou-se num arranjo institucional marcado pela ausência de colaboração entre os níveis de autoridade dos respectivos sistemas. Mais uma vez, explicitada pela Constituição de 1891, coube ao governo central a preocupação com o ensino dos mais bem aquinhoados em detrimento à educação elementar destinada à população em geral – não excluída *a priori* desse direito. O artigo 34 da referida Constituição estabelece como competência privativa do Congresso Nacional legislar sobre o ensino superior. Trata-se de um movimento claro de centralizar as pautas mais importantes do governo e descentralizar os temas de menor relevância – como a educação elementar, por exemplo.

Para Cury (2001) há três temas que melhor traduzem o substrato da Constituição de 1891: a organização, a obrigatoriedade/gratuidade da instrução primária e a laicidade. Para este autor, houve uma explícita omissão acerca da obrigatoriedade e da gratuidade da instrução primária na medida em que não constaram como responsabilidade da União. Neste aspecto, especialmente sobre a gratuidade, Vieira (2007) declara que “não deixa de surpreender que, mesmo no nível das expectativas, a República silencie sobre tema acerca do qual o Império se pronuncia”. (p.294)

---

<sup>84</sup>Para Cury (2010) “Uma federação é a união de membros federados que formam uma só entidade soberana: o Estado Nacional. No regime federal, só há um Estado Soberano cujas unidades federadas subnacionais (estados) gozam de autonomia dentro dos limites jurisdicionais atribuídos e especificados. Daí que tais subunidades não são nem nações independentes e nem unidades somente administrativas. Trata-se, pois, de um regime em que os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais por meio de campos de competências legalmente definidas. A repartição de competências sempre foi um assunto básico para a elucidação da forma federativa de Estado.” (CURY, 2010, p. 152)



No que se refere à organização, têm-se a esfera pública dividida em União e unidades federadas e a consequente divisão de competências: a instrução pública primária foi delegada aos Estados e municípios.

Carvalho (1997) ao analisar a obra clássica de Victor Nunes Leal (1948) destaca sua ideia central acerca do nascente federalismo:

O federalismo criou um novo ator político com amplos poderes, o governador de estado<sup>85</sup>. O antigo presidente de Província, durante o Império, era um homem de confiança do Ministério, não tinha poder próprio, podia a qualquer momento ser removido, não tinha condições de construir suas bases de poder na Província à qual era, muitas vezes, alheio. No máximo, podia preparar sua própria eleição para deputado ou para senador. O governador republicano, ao contrário, era eleito pelas máquinas dos partidos únicos estaduais, era o chefe da política estadual. Em torno dele se arrematavam as oligarquias locais, das quais os coronéis eram os principais representantes. Seu poder consolidou-se após a política dos estados implantada por Campos Sales em 1898, quando este decidiu apoiar os candidatos eleitos "pela política dominante no respectivo estado". Segundo Sales, era dos estados que se governava a República. (CARVALHO, 1997, [online], s/p)

Este autor também irá afirmar, com base em seus estudos, que as tensões entre o latifúndio e o Estado, entre o coronel e o governo estadual, entre a ordem privada e a ordem pública se forjaram numa relação de complementaridade, em que os dois lados se afetavam mutuamente e mesmo se reforçavam. (CARVALHO, 1997)

Nesse contexto, o federalismo passa a ser a forma de organização do Estado brasileiro e as políticas educacionais ficaram submetidas às demandas ensejadas neste novo quadro de distribuição de competências e responsabilidades legais. Também o pesquisador, envolvido com o tema em tela, conforme alerta Cury (2010), não poderá desconsiderar as marcas do federalismo em sua investigação.

A distribuição de competências legislativas, normativas e financeiras é o distintivo do federalismo e, de sua composição, resulta tanto a atuação de cada ente federativo, quanto a articulação conjunta de todos. Por isso, a investigação e a análise de políticas educacionais não podem se alhear das incumbências que esse regime impõe à União, aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal com suas características diferenciais e com suas responsabilidades em matéria de políticas educacionais. Se a complexidade

---

<sup>85</sup>Cury (2010) caracteriza como "centrífugo" o tipo de federalismo da Velha República. Para o autor, este tipo de federalismo "remete ao fortalecimento do poder do Estado-membro sobre o da União em que, na relação concentração-difusão do poder, prevalecem relações de larga autonomia dos Estados-membros." (p. 153)

social de um país extremamente desigual nas suas múltiplas variáveis já impõe rigorosa vigilância ao pesquisador, deve-se acrescentar a essa complexificação o caráter federativo do Estado brasileiro. E, como se sabe, as diversidades regionais se cruzam com suas disparidades que continuam sendo de grande monta em nosso país. (p. 152)

A despeito de interpretações acerca da inconstitucionalidade do auxílio da União ao desenvolvimento da instrução pública primária, a Lei n.º 1617, de 30 de dezembro de 1906, permitia que o governo central repassasse um percentual de verbas aos Estados cujo investimento no ensino primário superasse 10% de suas receitas. Não obstante, o movimento em favor da educação popular só se intensificaria a partir da primeira Guerra Mundial. (PAIVA, 1973, p. 87)

O Censo de 1920 indicaria que o acesso ao ensino primário na Primeira República não logrou êxito maior do que aquele observado em todo o Império, com índices superiores a 90% de analfabetismo na quase totalidade dos estados. (PAIVA, 1973)

A atuação dos Pioneiros da Escola Nova foi marca expressiva deste novo momento de contestação<sup>86</sup> que passava a contar com novas vozes, como a de Anísio Teixeira.

(...) neste ambiente de agitação, de contestação de idéias e práticas estabelecidas, também aquelas que caracterizavam a organização escolar do período foram combatidas, (...) já não eram apenas ou predominantemente os políticos que denunciavam a insuficiência do atendimento escolar elementar e os consequentes índices de analfabetismo. O problema passava a ser tratado, agora, por educadores “de profissão” (RIBEIRO, 1993, p. 98).

De acordo com Paiva (1973), havia uma preocupação em promover o apoio da União aos Estados, com a criação de uma coordenação nacional para a educação que viesse a implementar uma política nacional de educação, pois a

---

<sup>86</sup>Esse contexto - que antecede a promulgação da Constituição Federal de 1934 - também é palco de outras manifestações: o Movimento dos 18 do Forte (1922), a Semana de Arte Moderna (1922), a fundação do Partido Comunista (1922), a Revolta Tenentista (1924) e a Coluna Prestes (1924 a 1927). (RIBEIRO, 1993) Para Carvalho (1997), com a decadência do sistema oligárquico, a relação do Estado com a sociedade mudaria significativamente. A partir de então, pode-se dizer que há uma tendência crescente de o Estado representar interesses de classe e não de grupos mais bem definidos. A oligarquia, que teve seus tempos mais áureos durante a Primeira República, tem sérias dificuldades para se reproduzir nas novas condições políticas, econômicas e sociais dos últimos anos da década de 1920. (CARVALHO, 1997)

descentralização do ensino elementar propiciava ações muito diversificadas por parte dos Estados.

Neste mesmo período, Ribeiro (1993) aponta o início de um movimento de renovação educacional no âmbito dos estados. “Inspirados na nova escola européia, com influência da filosofia positivista”, foram realizadas diversas reformas, dentre elas a reforma de Lourenço Filho, no Ceará, em 1923, a reforma de Anísio Teixeira, na Bahia, em 1925, a reforma de Francisco Campos e Mario Casassanta, em Minas Gerais, em 1927, a reforma de Fernando de Azevedo, no Distrito Federal (atual Rio de Janeiro), em 1928 e a de Carneiro Leão, em Pernambuco, em 1928. Para esta autora, a herança destas reformas foi a difusão da ideia de que era necessário reestruturar e fomentar a educação e a cultura. (p. 100)

Em 1930, cria-se o Ministério de Educação e Saúde, sendo seu primeiro dirigente Francisco Campos. Os decretos de 1931<sup>87</sup>, cujo escopo organizava o ensino secundário, as universidades e criava o Conselho Nacional de Educação, ficaram conhecidos como “Reforma Francisco Campos”.

É interessante notar que, apesar de todos os esforços deste período para que a União assumisse um pouco mais sua responsabilidade com o ensino elementar, não há nenhum movimento ou decreto nessa direção. O “menos importante” permanece inteiramente descentralizado, sem a garantia de uma correspondência *vis-a-vis* entre a repartição de competência e a repartição de recursos advindos dos impostos.

Esse processo de centralização/descentralização é abordado por Souza & Faria (2003), que o concebe como expressão de uma visão das elites dominantes “que consideravam a educação das classes populares uma questão menor e que, portanto, poderia ser entregue à responsabilidade dos Estados.” (p.48).

Cury (2010) também destaca a centralização do poder no âmbito federal na década de 1930, mas estabelece a distinção necessária ao período de vigência da Constituição de 1934.

---

<sup>87</sup>A Reforma Francisco Campos abarcou os seguintes decretos que datam do ano de 1931: Decreto 19.850, de 11 de abril, que cria o Conselho Nacional de Educação, o Decreto 19.851, de 11 de abril, que institui o Estatuto das Universidades Brasileiras e adota o regime universitário, o Decreto 19.852, de 11 de abril, que dispõe sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro, o Decreto 19.890, de 18 de abril, que dispõe sobre a organização do ensino secundário, o Decreto 20.158, de 30 de julho, que organiza o ensino comercial, regulamenta a profissão de contador e dá outras providências e o Decreto 21.241, de 14 de abril, que consolida as disposições sobre o ensino secundário e estabelece uma uniformidade de currículo e de organização. (RIBEIRO, 1993)

Após 1930, o Estado Federal vai concentrando mais e mais poderes a caminho de um federalismo centrípeto e interventor. O termômetro dessa interferência se exacerba, quando em 1937, é dado um golpe de estado e se outorga a Constituição Ditatorial do Estado Novo. Entretanto, na parca vigência da Constituição proclamada de 16 de julho de 1934, houve grandes avanços como a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário, a vinculação de um percentual dos impostos para a educação, o plano nacional de educação e a institucionalização dos conselhos de educação. Essas realidades de um maior ou menor federalismo educacional vão criando uma cultura na qual as diretrizes e bases da educação nacional são da alçada da União, competindo aos estados e, subsidiariamente aos municípios, a efetivação do direito à educação no âmbito primário. Concorrentemente, os estados poderiam investir no ensino secundário e superior ao lado da União. (p. 157)

Outra sinalização importante do texto constitucional de 1934, refere-se ao art. 158 que trouxe a exigência de concurso público como forma de ingresso ao magistério oficial. Acerca do avanço conquistado com a vinculação dos índices orçamentários de aplicação de recursos públicos, previstos em 1934, cabe ressaltar que os mesmos foram suspensos com a Constituição de 1937<sup>88</sup>

O quadro político do golpe de 1937 é resumido por Ribeiro (1993):

Em consequência do golpe, a 10 de novembro é outorgada uma nova Constituição, em 1937, que difere em essência das anteriores constituições republicanas, pois dispensava o sistema representativo, enquadrava os demais poderes no Executivo e liquidava com o *federalismo*, com os governos estaduais, com a pluralidade sindical etc. Em um de seus artigos, o de n.º 177 das Disposições Transitórias, que foi prorrogado por duas vezes, permitia ao governo aposentar ou demitir funcionários considerados contrários ao governo (p. 129).

Destarte, as reformas educacionais da década de 1940 foram desencadeadas pelo governo central, durante a administração de Gustavo Capanema no Ministério

---

<sup>88</sup>Em 1942, por meio do Decreto-Lei n.º 4.958, cria-se o FNEP - Fundo Nacional de Ensino Primário. Segundo Paiva (1973) este fundo seria formado pela renda proveniente dos tributos federais criados especialmente para este fim. Rocha (2001) esclarece que o FNEP não cria, de imediato, a contribuição da União. Antes, propõe, no artigo 4º, que o Ministério da Educação fica autorizado a estabelecer com os Estados, Territórios e Distrito Federal, o Convênio Nacional de Ensino Primário. “Este último acordo, estabelecido no ano seguinte, firmará o compromisso, com aquelas unidades, de que fique determinado, nos seus orçamentos, o índice de 15% em educação, no mínimo, para o ano de 1944, sendo este índice acrescido nos anos seguintes de 1% até o total de 20%. Em troca, a União compromete-se a cooperar financeiramente, com fim ao desenvolvimento do ensino primário, nos limites dos recursos do Fundo. O Convênio propõe ainda que as unidades federadas estabeleçam convênios com os seus municípios, nos mesmos termos, iniciando com o índice orçamentário em 11% até o limite de 15%.” (ROCHA, 2001, p. 133)

da Educação e foram chamadas de “Leis Orgânicas de Ensino”<sup>89</sup>. É também neste cenário autoritário e de restrições políticas que são construídas as bases para a modernização do Estado brasileiro, conforme já tratado no início deste capítulo. (VIEIRA, 2007, p. 298)

Com relação ao texto constitucional de 1937 a concepção de educação pública assume um caráter fortemente compensatório, destinada àqueles que não puderam usufruir do ensino privado. Ribeiro (1993) informa que o artigo 129 estabelece como primeiro dever do Estado o “ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas” enfatizando que “a orientação político-educacional para o mundo capitalista fica bem explícita em seu texto sugerindo a preparação de um maior contingente de mão-de-obra para as novas atividades abertas pelo mercado”. (p. 129)

A despeito do pouco envolvimento da União com o ensino primário, cabe sublinhar que a criação do FNEP – Fundo Nacional de Ensino Primário – impulsionou, em 1946, a criação da “Lei Orgânica do Ensino Primário” (Decreto-Lei n.º 8520/1946). Esta lei uniformiza o curso primário, reafirma a obrigatoriedade e estabelece um currículo fixo. Ademais, o FNEP também contribuiu com a construção de prédios escolares. Segundo Paiva (1973) os 28.300<sup>90</sup> prédios escolares destinados ao ensino elementar, existentes em 1946, ampliam-se para 77.000 em 1958 e chegam a 134.909 em 1969.

Em 10 anos, 1945 a 1955, a matrícula cresceu em cerca de 70% (de 3.295.391 em 1945 para 5.617.649 em 1955), alcançando uma proporção média maior que todas já observadas em nosso sistema de educação primária. Nos dez anos seguintes (1955 a 1965), apesar da retração de matrículas em 1964, o total do crescimento do atendimento escolar alcançou cerca de 90%: em 1965 a matrícula geral atingia 10.695.391 alunos, observando-se na década o maior crescimento anual médio já

---

<sup>89</sup>As reformas educacionais da década de 1940, conhecidas como “Leis Orgânicas de Ensino” foram criadas por diversos Decretos-lei. Ribeiro (1993) elenca estes decretos: “o Decreto-lei 4.048, de 22 de janeiro, cria o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, o Decreto-lei 4.073, de 30 de janeiro, regulamenta o ensino industrial, o Decreto-lei 4.244, de 09 de abril, regulamenta o ensino secundário, e, em 1943, o Decreto-lei 6.141, de 28 de dezembro, regulamentando o ensino comercial. A reforma fica em vigor até a aprovação da Lei 4.024/61.” (RIBEIRO, 1993, p.147-148) É importante destacar que as “Leis Orgânicas de Ensino”, contemplaram as três instâncias da economia, regulamentando o ensino técnico-profissional industrial, comercial e agrícola.

<sup>90</sup> Acerca da existência dos prédios escolares destinados ao ensino elementar, Paiva (1973) destaca que dos 28.300 que existiam em 1946 (período em que teve início as atividades financiadas pelo FNEP), somente 4.927 eram prédios públicos e destes apenas 3000 foram construídos para este fim. A autora ainda destaca que um número significativo de escolas funcionava na casa dos professores, cuja nomeação dependia de forma direta da política municipal.

atingido no país. No conjunto, as matrículas têm crescido - em termos relativos - em torno de 7% ao ano, numa proporção bem mais elevada que o crescimento demográfico e bastante maior que o crescimento observado durante o Império e a Primeira República. (PAIVA, 1973, p. 159-160)

A Constituição de 1946 resgata o tema da educação como direito de todos e determina que o ensino primário oficial é gratuito. O texto constitucional também vincula recursos para a educação, estabelecendo percentuais mínimos para aplicação na “manutenção e desenvolvimento do ensino” – União 10%, Estados, Municípios e Distrito Federal 20%. A orientação para que os Estados e Distrito Federal organizem seus próprios “sistemas de ensino” permanece. (BRASIL, CF/1946, art. 169)

Ao federalismo centrípeto de 1930, à centralização fática de 1937, sucede um federalismo tendencialmente centrífugo no interregno 1946-1964. Apesar da defesa justificada feita por próceres educacionais em favor de um sistema nacional de educação em que a presença da União fosse além das diretrizes e bases, tal empreitada não obteve êxito. Mesmo assim, a Constituição de 1946 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 (Lei no 4.024/1961) confirmam a gratuidade, a obrigatoriedade, a vinculação orçamentária e o plano nacional de educação. A organização da educação nacional continuava a se desenhar por um federalismo bastante dependente dos setores ligados à economia e à divisão dos impostos. (CURY, 2010, p.157)

A novidade na Carta Magna de 1946 foi a inclusão de um artigo que estabelece a criação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). A primeira LDB foi aprovada em 1961 pela Lei Federal n.º 4.024. Lamentavelmente, esta lei abriu concessões para que o ensino primário obrigatório não fosse cumprido em toda a sua abrangência. Ficaram desobrigados do ensino primário: indivíduos com doença ou anomalia grave, indivíduos que comprovassem “estado de pobreza” e aqueles que residissem em locais onde havia insuficiência de escolas. Para Cury (2008)

Raramente a face da desigualdade social, fruto de relações econômicas, sociais, políticas e culturais, foi tão clara: o indivíduo em “estado de pobreza” está privado das virtudes de um direito proclamado como essencial para a vida social. Mas, certamente, não está excluído de continuar sendo mantido “clientelisticamente” nos espaços de um trabalho rural. Também o cidadão cujo município ou região do Estado careça de recursos para abertura de escolas ou de vagas para todos também pode ser desobrigado da frequência à escola. Seus cidadãos, contudo, não estão proibidos de serem sujeitos ao trabalho precário. A face manifesta dessa inclusão excludente é a privação de determinados direitos e bens sociais para ser, ao mesmo tempo, precariamente incluído em outras dimensões da produção da existência social. (pp. 214-215)

O período que precedeu a aprovação da primeira LDB foi cenário de amplos debates, dentre os quais desponta o movimento municipalista, sustentado especialmente pelas ideias de Anísio Teixeira na defesa da municipalização do ensino primário. Além de um fundo municipal, a ser complementado com recurso estadual e federal, Anísio Teixeira também defendia a criação de Conselhos de Educação para exercer o controle social sobre os fundos da educação. Não obstante, nesse momento, sua defesa não logrou êxito, apesar da tendência descentralizadora<sup>91</sup> da LDB 4.024/61. (OLIVEIRA, 1998)

Com efeito, não se pode negar a ampliação da autonomia dos municípios como mantenedores de rede de escolas, mesmo que vinculadas ao Sistema de Ensino dos Estados. Para Arretche (2000) descentralização do ensino fundamental significa “municipalização da oferta de vagas”. (p. 35)

O golpe militar de 1964 fez emergir um regime autoritário que teria duração de 20 anos e, não por acaso, foi seguido da Constituição Federal de 1967. A nova Carta Magna ampliou a educação obrigatório para 8 anos e, paradoxalmente, retirou a vinculação do percentual dos impostos para a educação<sup>92</sup>.

Trata-se de um período de grande crescimento econômico e de intensa industrialização nos centros urbanos, acompanhado de uma urbanização desordenada e de uma crescente demanda por escolarização primária. Esse crescimento econômico, sem a redistribuição adequada da riqueza produzida, ampliou de modo indelével as desigualdades. (CURY, 2008, p.215)

Nesse período, segundo Ribeiro (1993), amplia-se a representatividade de grupos privados nos conselhos estaduais e federal, se estabelecem os acordos MEC/USAID – Ministério da Educação e Cultura/United States Agency International for Development – e altera-se o ordenamento legal da educação brasileira.

---

<sup>91</sup> A LDB 4.024/61, em seu art. 8.º, institui o Conselho Federal de Educação e, no art. 10, os Conselhos Estaduais de Educação como órgãos da administração direta, respectivamente, do Ministério da Educação e Cultura e das Secretarias Estaduais de Educação. Também propiciou a criação dos Sistemas Estaduais de Ensino.

<sup>92</sup> A Emenda Constitucional de 1969, restabelecerá a vinculação orçamentária apenas para os municípios. A obrigatoriedade da aplicação de recursos no ensino será retomada pela Emenda Calmon, mas somente em 1983. Os municípios são os mais prejudicados e ficam extremamente dependentes dos fundos transferidos. Para Menezes (2003) “o maior abalo na autonomia municipal decorreu de duas características da reforma do sistema tributário, fazendo com que o município se tornasse mais diretamente dependente dos fundos transferidos e com o estabelecimento das limitações do uso dos recursos, sob a forma de fundos especiais, que resultaram nas chamadas transferências vinculadas. As transferências também sofreram fortes restrições na medida em que o Ato Complementar no 40/68 reduziu, de 10% para 5%, os percentuais do produto da arrecadação do IR e do IPI destinados aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios.” (p. 807)

(...) em primeiro lugar a criação do Mobral (Movimento Brasileiro de Alfabetização) em 15-12-67 (Lei nº 5.370) que, no entanto, teve suas atividades regularmente iniciadas apenas em setembro de 1970; em segundo lugar, a aprovação da Lei nº 5.540/68, de 28-11-68, que fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média e dá outras providências; em terceiro lugar, a aprovação da Lei nº 5.692/71, de 11-8-71, que fixa diretrizes e bases para o ensino de 1.º e 2.º graus e dá outras providências. (p.190-191)

Os organismos internacionais também têm seu espaço de influência ampliado nesse período. Os documentos do Banco Mundial destacam-se pela orientação assertiva com que definem a concepção e a forma de atendimento de todos os níveis educacionais. Segundo Kruppa (2001) o Banco Mundial orienta que a educação infantil seja ofertada à população de baixa renda, com a parceria de ONGs (Organizações Não Governamentais), o ensino fundamental obrigatório deveria ser de responsabilidade do poder público, o ensino médio deveria ser ofertado prioritariamente pelo setor privado e o ensino superior com oferta exclusiva do setor privado. (pp. 2-5)

Algumas orientações do Banco Mundial terão eco na década de 1990, como o processo de descentralização da educação entre as esferas do governo a partir da construção de uma engenharia de controle centralizada (padronização curricular e sistema externo de avaliação em massa).

Anteriormente, a Lei Federal nº 5.692/71 já estabelecia uma descentralização do currículo escolar, prevendo um “núcleo comum” para cada grau de ensino e uma “parte diversificada” a ser complementada pelo sistema estadual de ensino. Souza & Faria (2003) ampliam a magnitude desta descentralização afirmando que a aludida lei – além de fazer referência às atribuições que os Conselhos Estaduais deveriam delegar aos Conselhos Municipais de Educação – também delegou aos Estados, em legislação supletiva, o estabelecimento das responsabilidades destes e dos Municípios no desenvolvimento do ensino nos diferentes graus. Para Oliveira (1999) tratou-se de um movimento progressivo de responsabilização do município pelo ensino de 1.º grau (atual ensino fundamental)<sup>93</sup>.

---

<sup>93</sup> O artigo 58 da Lei Federal 5.692/71 estabelece em seu parágrafo único a “progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1.º grau, que, pela sua natureza, possam ser realizados pelas administrações locais”.



Esse processo de descentralização pode expressar, aparentemente, uma certa contradição com o período da ditadura militar (1964-1984) que forjou-se sobre a centralização do poder e dos recursos. Não obstante, é importante destacar que esta descentralização não tem a mesma concepção daquela defendida por Anísio Teixeira, que previa uma responsabilidade solidária; antes, trata-se mais de um processo de desconcentração do “menos importante”, haja vista a educação elementar/primária/1.º grau – do Império à República – nunca ter ocupado o espaço do centro, do mais importante.

A década de 1980 retomará os anseios pelo estado de direito e o país ingressará num intenso movimento de organização dos setores da sociedade civil. Em 1984, o movimento democrático clamará por eleições diretas e abre-se o caminho para a Nova República. Mudanças estruturais e legais de grande importância são construídas: a queda do regime ditatorial em 1985, a Constituição Federal de 1988 e a aprovação da LDB 9.394 de 1996. Arretche (1999) também destaca as mudanças na organização do federalismo brasileiro. Para a autora “recuperaram-se as bases do Estado federativo no Brasil. A (...) retomada de eleições diretas para todos os níveis de governo e a descentralização fiscal da Constituição de 1988 alteraram profundamente a natureza das relações inter-governamentais”. (p.114)

Acerca do federalismo, Cury (2010) explicitou a opção da nova constituição por um federalismo cooperativo. Para este autor,

(...) a Constituição Federal de 1988 reconhece o Brasil como uma República Federativa formada pela “União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal...” (art. 1.º da Constituição). E ao se estruturar assim o faz sob o princípio da cooperação recíproca, de acordo com os artigos 1.º, 18, 23 e 60, § 4.º, I. Percebe-se, pois, que em vez de um sistema hierárquico ou dualista, comumente centralizado, a Constituição Federal montou um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a sua autonomia própria. A Constituição faz uma escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado onde se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo, a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação e mesmo de decisão. (p. 158)

O autor ainda destaca a grande mudança jurídico-política expressa pelo reconhecimento do município como ente federado autônomo. Destarte, além da organização do federalismo, o texto constitucional de 1988 – o mais extenso em

matéria de educação – também apresenta outros significativos avanços, que a fizeram ser conhecida como a “Constituição Cidadã”. Para Vieira (2007), a Constituição Federal de 1988 (CF/88),

(...) propõe a incorporação de sujeitos historicamente excluídos do direito à educação, expressa no princípio da "igualdade de condições para o acesso e permanência na escola" (art. 206, I). Outras conquistas asseguradas são: a educação como direito público subjetivo (art. 208, § 1o), o princípio da gestão democrática do ensino público (art. 206, VI), o dever do Estado em prover creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade (art. 208, IV), a oferta de ensino noturno regular (art. 208, VI), o ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive aos que a ele não tiveram acesso em idade própria (art. 208, I), o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiências (art. 208, III). (p. 304)

É consenso os avanços da CF/88, entretanto há um diapasão que precisa ser superado: a distância entre o conteúdo e o espírito da lei e o modo pelo qual se fazem as escolhas políticas (espaços de deliberação e decisão). O que se quer destacar é que “velhas práticas clientelistas”, por exemplo, não desaparecem naturalmente.

Com efeito, é neste cenário de redemocratização e abertura política que associou-se, diretamente, descentralização a democratização em contraposição à centralização do regime autoritário. Em direção similar, Valle (2004) destacará toda a expectativa depositada sobre a criação e/ou expansão das redes municipais.

Para as redes municipais convergem praticamente todas as expectativas concernentes à ampliação das oportunidades de acesso e permanência no ensino fundamental, obrigatório desde a promulgação da reforma de 1971. A municipalização passa a ser vista como a solução privilegiada para os males endêmicos que afetam a educação nacional. Pensar em termos de rede municipal é pensar em integração, socialização, participação, escolarização compartilhada pela comunidade. Aproximando a escola dos agentes e daqueles que têm o poder de decisão local, propaga-se igualização das condições de acesso à instrução escolar, maior transparência na gestão e aplicação mais racional dos recursos destinados à educação. Anuncia-se assim que descentralização rima com democratização (p. 190).

Convém lembrar que a autonomia do município como ente federado se fez sob a égide de um federalismo que prevê colaboração recíproca. Como já foi declarado anteriormente, não se trata de um processo simples, seja pela ausência de modelo semelhante em períodos anteriores da história do país, seja pela divisão política que deverá articular – num regime cooperativo que prevê competências

privativas, concorrentes e comuns – 27 estados, o Distrito Federal e mais de 5.600 municípios.

O mecanismo que a própria Constituição encontrou para esta articulação foi a exigência de um Plano Nacional de Educação (PNE)<sup>94</sup>.

De todo modo, cabe lembrar que a constituição dos sistemas municipais de ensino não foi imediata. Ambiguidades na interpretação do texto constitucional de 1988, no que se refere à autonomia do ente federado municipal, atrelada à assimetria orçamentária, técnica e política dos mais de 5.600 municípios fez com que a implementação dos Sistemas Municipais de Ensino fosse adiada. Garcia traduz um pouco o perfil dos municípios no Brasil da década de 1990:

(...) temos muitos municípios com imensas áreas e baixa densidade demográfica e alguns poucos com elevada concentração populacional e econômica. Dos quase cinco mil municípios, 70% possuem menos de 20 mil habitantes e 20%, de 20 mil a 50 mil habitantes. Ou seja, 90% dos municípios brasileiros têm população inferior a 50 mil habitantes. Nestes, residem 55% da população mais pobre do país — os indigentes estimados pelo Mapa da Fome. Se a descentralização deve ter um compromisso inarredável com a equidade, tem-se aí mais um desafio (1995, p. 09).

Não obstante, se havia alguma dúvida – no que concerne ao aparato jurídico-político – sobre a competência do município em constituir sistema próprio<sup>95</sup> e legislar sobre a educação, a LDB 9.394/96 as desfaz completamente.

Desse modo, respaldados pela LDB, é facultado aos municípios a possibilidade de integrarem-se ao sistema estadual, constituírem um sistema único de educação básica com o estado ou ainda criarem um sistema próprio. No que se refere à distribuição de competências é importante lembrar que coube à União:

---

<sup>94</sup> Apesar da CF/88 estabelecer a exigência de um Plano Nacional de Educação (PNE), ele só será aprovado no ano de 2001. Passados 10 anos, o balanço geral foi de que o Plano conseguiu implementar apenas pouco mais de 30% das metas estabelecidas. O novo PNE, com previsão para 2011, só foi aprovado em 2014.

<sup>95</sup> Para Saviani (1999), os municípios só poderiam constituir sistemas próprios de ensino a partir da aprovação da LDB 9.394/96. O autor destaca que a CF/88 ao prescrever no art. 22, inciso XXIV, que compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, e no art. 24, inciso IX, estabelecer que em caráter concorrente somente poderiam legislar sobre educação, cultura, ensino e desporto, a União, os estados e o Distrito Federal, os municípios não teriam competência para legislar, concorrentemente, com o governo federal. Ainda para este autor, no art. 211 da CF/88, que deixaria brechas para interpretações acerca da autonomia dos municípios, o termo “sistema” foi utilizado de forma equivocada, como sinônimo de redes de ensino.

I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios; II – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos territórios; III – prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva. (BRASIL, LDB 9.394/96, art. 9.º)

Sob o crivo do financiamento, importa reforçar a responsabilidade legal da União em prestar, além da assistência técnica, a assistência financeira aos entes subnacionais, priorizando a escola obrigatória, a qual – segundo a EC 59/09 – se estenderá, a partir de 2016, dos 4 aos 17 anos.

Mas, ao definir a composição do Sistema Federal de ensino esta mesma lei reitera o vínculo da União com o Ensino Superior em detrimento à Educação Básica, cabendo aos Estados as seguintes competências no regime federativo:

(...) II – definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público; (...) VI – assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.

Aos estados, dada sua capacidade de captar recursos – quando comparados aos municípios – coube grande parte da responsabilidade pela Educação Básica. Entretanto, a partir da década de 1990, observa-se, com grande celeridade, a tendência de repassar parte significativa dessa responsabilidade aos municípios, descentralizando ainda mais as matrículas de Ensino Fundamental.

Quanto aos municípios, ao descrever suas responsabilidades é importante destacar que o reconhecimento de sua autonomia como unidade federada se faz *vis-à-vis* a uma ampliação significativa de seus compromissos na área educacional. A crescente municipalização do ensino fundamental nas últimas décadas do século XX, nem sempre foi acompanhada da colaboração necessária dos demais sistemas de ensino tampouco contou com o indispensável controle social, especialmente no

uso dos recursos vinculados e voluntários; problema este que tenta se resolver com a subvinculação da receita expressa na política de fundos: Fundef<sup>96</sup>/Fundeb.

Bordignon (2009) é assertivo ao afirmar que a “instituição do Sistema por lei municipal explicita e afirma o espaço da autonomia do município e as responsabilidades educacionais próprias”. Esse autor reitera, ainda, que ao assumir a “responsabilidade de suas atribuições prioritárias” o município materializará, plenamente, o exercício do poder local, pressuposto básico de sua autonomia. (p 38). Desse modo, para a LDB 9.394/96, suas responsabilidades legais versarão sobre as seguintes competências:

Os municípios incumbir-se-ão de: I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; (...) V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino”. (BRASIL, LDB 9.394/96, artigo 11)

Considerando os pressupostos enunciados anteriormente, pode-se resumir que as competências exclusivas de cada sistema reitera o que é central para o país em termos educacionais: o ente federado com maior poder econômico continuará responsável pelo Ensino Superior e o ente federado mais frágil pela educação da maioria (Ensino Fundamental).

Esse mecanismo de distribuição de competência não seria tão perverso, num país com desigualdades regionais tão distintas, se fosse sustentado por um Sistema Nacional de Educação<sup>97</sup>, em que prevalecesse, de fato, o regime de colaboração.

A articulação dos objetivos educacionais à criação do Sistema Nacional de Educação implicaria em redesenhar as políticas educacionais, pois a forma

---

<sup>96</sup> A Lei nº. 9.424/1996, que cria o Fundef, determinou, no âmbito da União, dos estados e municípios, a criação de conselhos para acompanhamento e controle social sobre a repartição de recursos do Fundef, do qual participam representações de professores e de pais de alunos, além dos respectivos poderes executivos. No entanto, não raras vezes, esse conselho se confunde com a representação do poder local, descaracterizando seu papel de controle social.

<sup>97</sup> O atual Plano Nacional de Educação, aprovado em 2014, prevê a criação do Sistema Nacional de Educação. Esse tema já foi palco de muitos debates, mas somente agora conseguiu legitimidade legal.

fragmentada e dispersa do projeto educacional, decorrente da ausência dessa unidade, daria lugar a uma construção que subsidiaria o redimensionamento da ação dos entes federados. Esse redimensionamento, segundo Documento Final da Conae (2010), garantiria diretrizes educacionais comuns a serem implementadas em todo o território nacional, tendo como perspectiva a superação das desigualdades regionais. (BRASIL, CONAE, 2010).

Sob o crivo desse pressuposto, encontra-se um dos grandes desafios da educação brasileira: como ampliar a responsabilidade da União com a educação básica nacional sem subtrair a autonomia dos entes federados subnacionais?

Essa indagação mexe no cerne do regime de colaboração, pois segundo Souza e Faria (2003) o processo de municipalização do ensino público no país “vem se caracterizando pela manutenção, aprofundamento e sofisticação do poder decisório no âmbito da União”, restando aos municípios a responsabilidade pela execução das políticas formuladas de modo centralizado. (p. 467)

Estes autores concluem que os municípios têm se mostrado inócuos na proposição e implantação de políticas educacionais para seus respectivos sistemas de ensino, principalmente quando se trata da efetividade de ações que ampliem o acesso e a qualidade da educação.

Arretche (1999) também alerta para os desdobramentos que este processo pode acarretar, especialmente quanto às “(...) barganhas federativas, pelas quais cada nível de governo pretende transferir à outra administração a maior parte dos custos políticos e financeiros da gestão das políticas e reservar para si a maior parte dos benefícios dela derivado.” (p.115)

No entanto, essa estratégia de descentralização, segundo Rodden (2005) não se restringe a existência de mais recursos financeiros, abarcando, também de modo central, o repasse de atribuições. Conforme descreve esse autor:

Muito raramente os governos centrais cedem autonomia plena aos governos subnacionais. Na vasta maioria dos casos, a descentralização envolve um movimento de uma situação de completo controle do governo central para a de um envolvimento conjunto entre o centro e uma ou mais unidades subnacionais. (p. 15)

Destarte, Rodden (2005) conclui que os estados brasileiros revelam acentuada dependência do governo central, fato que parece, imediatamente,

contraditório, pois o código tributário em vigência – ainda que remonte ao modelo desenhado na década de 1960 – já tem como pressuposto a descentralização. Mas, o que parece contraditório inicialmente, se esclarece quando descortina-se o modelo de descentralização implantado no Brasil – cuja desconcentração de responsabilidades não veio acompanhada da necessária ampliação de recursos.

Melchior (1987) em sua obra “O financiamento da Educação no Brasil” esmiúça as fontes de financiamento da educação e a aplicação desses recursos no período de 1964 a 1985, explicitando as receitas e despesas dos três entes federados e expressa, já em 1987, a mesma tendência observada por Farenzena em seus estudos datados de 2006.

Quando se compara o saldo (diferença a mais entre a receita arrecadada e a despesa realizada) e o *déficit* (diferença a menos), verifica-se que, no período em análise, a tendência predominante foi de a União apresentar saldos ou *superávits* e, ao contrário, os Estados e Distrito Federal, juntamente com os municípios, apresentarem *déficits*. (MELCHIOR, 1987, p. 95)

Esses autores, Melchior e Farenzena, destacam a capacidade ampliada da União no financiamento da Educação quando comparada aos demais entes subnacionais, fato que recoloca em discussão o papel da União no regime de colaboração, o qual não pode restringir-se às transferências constitucionais, especialmente quando se constata a capacidade de atendimento imbricada ao esforço fiscal de cada esfera.

A estrutura de financiamento da educação é constituída de recursos provenientes de fontes do aparato fiscal, que é o caso típico dos recursos da vinculação de impostos. A vinculação<sup>98</sup> de recursos de impostos para a educação é uma das medidas políticas mais importantes para garantir a disponibilidade de recursos para o cumprimento das responsabilidades do poder público nessa área. Desde 1983<sup>99</sup>, garantiu-se por meio de lei a destinação mínima de recursos financeiros à educação (13% pela União e 25% pelos estados e municípios). Os

---

<sup>98</sup> Reserva de determinado percentual da receita arrecadada e que deve ser destinada, exclusivamente, ao fim proposto.

<sup>99</sup> No final de 1983, com o processo de abertura democrática, o Congresso Nacional promulgou a EC n.º 24/1983, mais conhecida como Emenda Calmon. Essa emenda se caracterizou pela volta da vinculação de recursos para a educação.

estudos de Melchior (1987) concluíram que o impacto da Emenda Calmon foi distinto entre os entes federados, não causando nenhum efeito imediato aos estados e Distrito Federal, os quais já aplicavam um percentual maior do que o previsto.

(...) pode-se concluir que a Emenda Calmon será eficaz na esfera dos municípios do interior e da União. Para os Estados, Distrito Federal e municípios das capitais, ela não acarretará nenhum efeito visível. Pode-se concluir também que o efeito que mais será sentido, em termos de maior quantidade de recursos que serão dispendidos com a educação, será na esfera da União, que deverá mais do que dobrar os recursos. (p.121)

O grande avanço conquistado de fato com a Emenda Calmon foi o retorno da vinculação – prevista desde a Constituição de 1934, mas retirada no governo militar. A CF/88 reiterou e ampliou os percentuais dos recursos públicos federais que deveriam ser aplicados nessa área (18% pela União e 25% pelos estados e municípios), recursos estes que passam a ter destinação definida pela LDB 9.394/96, a qual irá expressar o que se enquadra ou não no conceito de MDE (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino).

No cenário atual, portanto, cada ente federado deverá gastar com MDE, o percentual estabelecido pela vinculação constitucional. Para tanto, todos os entes federados são autorizados a arrecadar tributos. Entretanto, os tributos que os municípios arrecadam são os mais frágeis, ou seja, os que geram menos recursos<sup>100</sup>. Por isso, há uma redistribuição de recursos entre os entes federados.

Assim, no federalismo brasileiro, têm-se uma arrecadação que é descentralizada: os entes maiores dividem parte de sua tributação com os entes menores. Essa divisão tributária, no entanto, não apenas forja, mas amplia a divisão de responsabilidades entre os sistemas de ensino com prevalência, após a CF/88, sobre o papel dos municípios.

Há diferentes teses acerca dos motivos que impulsionaram o processo de delegar tamanha responsabilidade aos municípios. A tese de Gilda Araújo explicita que esse tema foi periférico no debate da Constituinte de 88 e, conseqüentemente, a

---

<sup>100</sup> Embora os tributos arrecadados pelos municípios representem, no cômputo geral, menor capacidade econômica, haverá uma dispersão significativa nessa capacidade de arrecadação em função da característica econômica do município. Curitiba, por exemplo, tem uma arrecadação maior de ISS do que de ICMS, ou seja, tem uma capacidade de autofinanciamento bastante grande na medida em que os impostos próprios participam da receita municipal de maneira incisiva. Essa é uma das características de um município rico, mas tal característica não é regra entre os mais de cinco mil municípios de nosso país.



associação dos municípios brasileiros materializou o pressuposto de que o município poderia/deveria ser um ente federado, sem um acúmulo social do que isso significaria de fato<sup>101</sup>.

Mais de 20 anos após a CF/88 observa-se que as redes municipais cresceram, mas não com a autonomia desejada. Cresceram impulsionadas pela possibilidade de acessar mais recursos, especialmente após o Fundef, como declara PINTO (2007):

Quando analisamos a distribuição de responsabilidades pela educação básica entre estados e municípios ao longo dos últimos anos no Brasil, tendo por base os dados do Censo Escolar do INEP, constatamos o grande aumento do peso das matrículas da rede municipal. Assim é que, se no período de 1991 a 1996 as matrículas municipais respondiam por cerca de 37% do total da rede pública, com a entrada em vigor, a partir de 1997, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), nota-se um progressivo aumento da participação da rede municipal, que chega em 2006 atendendo 52% das matrículas públicas. (p.878)

Não precisou de muito tempo para que os municípios percebessem que o incremento orçamentário oriundo do Fundef – apesar de minimizar algumas desigualdades no interior do estado – estava aquém do necessário para o cumprimento da tarefa que lhe fora outorgada.

A complexidade do pacto federativo – no que se refere ao financiamento – não está na base da regra tributária, mas nas desigualdades oriundas da capacidade econômica dos entes subnacionais. Essa desigualdade não se restringe aos municípios, a divisão econômica brasileira também não consegue garantir que o conjunto dos estados tenha a mesma capacidade de arrecadação.

De todo modo, ao destacar o lugar do município no federalismo brasileiro pós-88 é imprescindível situá-lo no conjunto do financiamento da educação básica. Entretanto, o processo de descentralização atinente ao pacto federativo não se restringe à redistribuição de receita. Para Farenzena (2006) o processo de

---

<sup>101</sup> Acerca desse processo de descentralização, que culmina com a definição do município como ente federado autônomo, Farenzena esclarece as divergências e lutas traçadas entre os grupos denominados de “municipalistas” e àqueles atrelados ao movimento “pela municipalização”. Este último está interessado no aumento da receita decorrente das matrículas de responsabilidade dos municípios. Já os “municipalistas” eram aqueles cuja preocupação assentava-se na construção de um projeto de educação para a cidade: os municípios devem crescer com qualidade e com autonomia sobre as suas matrículas.

descentralização no Brasil não se constituiu num único movimento e a autora destaca três dimensões distintas desse processo.

A primeira dimensão amplia a possibilidade dos municípios tributarem e incrementa-se a alíquota do fundo de participação dos municípios e dos estados. De fato, pós 1988, repassa-se mais dinheiro do que em períodos anteriores. Entretanto, é preciso lembrar que desde 1937 o modelo já não era centralizado.

A segunda dimensão tratada por Farenzena (2006) refere-se à descentralização da matrícula. Mas, também neste caso não se trata da descentralização de uma matrícula nacional para os municípios. Antes, trata-se de uma matrícula que já estava descentralizada, acondicionada nas redes estaduais, e que passará a contar com um aporte maior de participação dos municípios.

O terceiro nível de descentralização é aquele que chega à escola; é a descentralização que garante, em cada um dos sistemas de ensino, que uma parte do financiamento da educação vá direto para cada uma das instituições públicas escolares. A autonomia financeira da escola, similar ao que ocorre com alguns municípios, acaba traduzindo-se na administração da escassez, cuja decisão política se centrará na seleção do tipo de privação.

Essas três dimensões congregam o processo de descentralização presente na organização e financiamento da educação brasileira e, muito embora partam de uma mesma concepção, possuem uma natureza procedimental distinta, marcada pela ausência de um Sistema Nacional de Educação<sup>102</sup>. Pode-se inferir, portanto, no caso brasileiro, que houve uma descentralização num sistema já descentralizado.

Portanto, as relações entre governos municipais, estaduais e União, no Brasil, são – pós Estado Novo – muito marcadas por uma participação dos estados e municípios; ainda que num primeiro momento os municípios estejam tutelados pelos estados, pois somente pós-88 estes tornam-se autônomos – ao serem reconhecidos como entes federados.

Sem desconsiderar as possibilidades democráticas latentes com o processo de descentralização é imprescindível situá-lo no contexto histórico e político do país

---

<sup>102</sup> Recentemente, há movimentos mais concretos que estreitam o compromisso da União com a educação básica: a política de fundos, especialmente a substituição do Fundef pelo Fundeb é um deles; o outro é a vinculação da receita da educação ao PIB brasileiro, num percentual de 10%, previsto no PNE aprovado em 2014.

e, sob tais pressupostos, compreender os contornos pragmáticos da descentralização nesse período pós-88.

A autonomia do município como ente federado se insere num período de redemocratização e fortalecimento de uma administração burocrática rapidamente substituída pelos pressupostos da administração gerencial<sup>103</sup>. Shiroma (2000) afirma que neste cenário há uma ressignificação de conceitos que tomará a descentralização como desconcentração da responsabilidade do Estado, a autonomia como liberdade de captação de recursos, a formação do cidadão como atendimento ao cliente, a melhoria da qualidade como adequação ao mercado e, finalmente, o aluno como consumidor. (p. 52)

Em direção similar, Souza e Faria (2004) concluem que a municipalização – decorrente do modelo de descentralização do federalismo brasileiro pós-88 – reduziu-se a um processo de prefeiturização marcado por transferências no plano administrativo. Menezes (2003) também destaca as fragilidades do federalismo.

O federalismo brasileiro tem se constituído, historicamente, de forma bastante frágil, posto que a União tem demonstrado uma força relativa em face de suas atribuições constitucionais que, em última instância, levam à subordinação jurídico-política dos estados e municípios que com autonomia jurídico-administrativa limitada sobre os eventos transcorridos em seu próprio território, e com capacidade tributária diminuta, ficam dependentes do arbítrio do poder central (p.811).

Para Peroni (2003) a tese da modernização da administração pública estatal brasileira, veiculada na década de 1990 sob os auspícios da administração gerencial, encobriu ainda mais a faceta clientelista deste Estado.

... a crise fiscal dos municípios terá influência negativa sobre o processo de municipalização, e a proposta de descentralização está diretamente ligada às características de formação do Estado brasileiro, que continua preso ao patrimonialismo e ao clientelismo. Por mais que se faça o discurso da administração gerencial, as medidas que estão sendo tomadas para "modernizar o Estado" estão tornando-o ainda mais excludente. (p.70)

---

<sup>103</sup> Conforme já tratado anteriormente, neste capítulo, trata-se do período histórico que assume a Presidência da República Fernando Collor de Mello. As medidas adotadas pelo citado presidente, com o intento de realizar reformas administrativas e econômicas, foram: a extinção de Ministérios e substituição por secretarias especiais, a extinção e privatização de empresas estatais, confisco da poupança, etc. Não obstante, a questão central é que os anos 90 serão perpassados por um conjunto de reformas cujo discurso objetiva a modernização do Estado brasileiro e sua adequação às exigências da economia mundial. Para tanto, tais reformas estatais seguirão as novas tendências gerenciais de administração, redesenhando o papel do Estado.

Também Vieira (1998) comenta em direção similar:

... quando no Brasil se fala em descentralização, depende de como a sociedade pode controlá-la. É possível admitir que, até agora, os grandes avanços no Brasil e na América Latina em geral não ocorreram por meio do direito local, mas por pressão social sobre o Estado. Na América do Sul, localismo na maioria das vezes significa clã parental e suas variantes: genrismo, afilhadismo, compadrio, pistolão, quem indica (QI), concurso facilitado etc. (p. 13)

As análises levadas a efeito até este momento permitem afirmar que – mais do que o federalismo apontado pela Constituição Federal de 1988 – as mudanças relativas ao financiamento e ao conjunto amplo de legislações da década de 1990, em especial o Fundef, além dos processos decorrentes da administração gerencial, imprimiram novos contornos à descentralização e ao papel do município.

Nesse ínterim, a municipalização das matrículas de Ensino Fundamental, especialmente pós Fundef, se deu de modo acelerado e sem uma análise cuidadosa das responsabilidades assumidas pelos municípios em relação à sua capacidade financeira. Esse movimento aconteceu, sobretudo, em regiões como o nordeste, onde há maior concentração de municípios pobres. (PINTO, 2007)

Não obstante, a questão central acerca do pacto federativo e da divisão de responsabilidades não está no papel assumido pelos municípios, mas sim na dificuldade destes financiarem suas redes de ensino. O nó da questão não está na autonomia dos entes subnacionais, mas no desenho de colaboração – em especial do papel da União com a Educação Básica.

A política de fundos – em destaque o Fundeb – ampliou a aproximação e o comprometimento da União com a Educação Básica ao estabelecer o percentual de 10% a ser aplicado sobre a soma do fundo nacional. A vinculação do PIB ao financiamento da educação representou outro salto significativo nessa direção.

Em que pesem esses possíveis avanços, não há como negligenciar os embaraços decorrentes, contraditoriamente, do processo de descentralização implementado no Brasil. A descentralização das matrículas da Educação Básica – que nunca foram centralizadas – para os entes subnacionais menores revelou uma diminuição dos gastos do governo federal no ensino fundamental, fragilizando ainda mais o regime de colaboração entre as esferas de governo.

## 6- CURITIBA: POLÍTICA LOCAL E APARELHO DE ESTADO

Estudar a política local implica em tomá-la, de início, em sua especificidade e autonomia, sem com isso desconsiderar processos macroeconômicos mais amplos, mas evitando uma relação de subordinação e determinismo unilateral. Um importante aspecto a ser investigado nessa direção são as redes de relações que se tecem entre políticos eleitos, representantes dos capitais produtores da cidade e funcionários do Estado.

Cabe lembrar que tal opção se deve especialmente em decorrência do objeto aqui investigado: a burocracia educacional da Secretaria Municipal da Educação (SME) de Curitiba no campo da *politic*.

Embora o objetivo da tese se concentre em investigar “quem são” e “como se constituem” os grupos que formam a burocracia educacional da SME, não há como dissociá-los de discussões mais amplas que envolvem o poder de condução da política numa dada comunidade, especialmente porque segundo Mollenkopf<sup>104</sup> (1992) um dos quatro interesses envolvidos nas interações do governo local com os cidadãos são os interesses da burocracia.

Desse modo, identificar os políticos eleitos e sua trajetória é condição *sine qua non* para tal intento, pois a ocupação do aparelho de Estado não ficará imune a este processo. Nesse sentido, Curitiba apresenta uma marca indelével na ocupação dos cargos eletivos do poder executivo: a continuidade e o perfil “técnico”.

Entretanto, não é pretensão deste trabalho fazer um estudo da trajetória dos políticos eleitos, mas compreender as razões da continuidade do poder nas mãos de alguns grupos políticos. Para tanto, far-se-á uso do conceito de “rede política” na acepção construída por Oliveira (2007).

---

<sup>104</sup> Mollenkopf (1992) destaca quatro tipos de interesses que se sobressaem nas interações do governo local com os cidadãos: o já mencionado interesse da burocracia; os interesses das lideranças políticas; os interesses da população e os interesses do mercado privado.

Oliveira (2007) faz um estudo das redes políticas<sup>105</sup> no estado do Paraná e demonstra como a ação social e econômica dos poderosos fundamenta-se em torno do aparelho de Estado. Para alcançar suas finalidades, estas redes “operam no limite da legalidade e, por vezes, na ilegalidade”, construindo ações alinhadas à gramática do clientelismo e do nepotismo. (OLIVEIRA, 2007, p. 151)

As pesquisas deste sociólogo demonstraram que as “redes políticas” apresentam grande flexibilidade, reorganizando-se de acordo com as alterações da conjuntura e dos governantes. Não obstante, “seguem certa continuidade e revezamento de longa duração”. Essa continuidade é expressa pela “árvore genealógica” da política local que incorpora poucas famílias, embora sempre apresente novos participantes a cada conjuntura. (Idem, p. 152)

Essa continuidade, para o autor, explica a razão pela qual no Brasil o processo político sempre se definiu pela conciliação entre os poderosos. “O que sempre intrigou vários autores é a análise de continuidade das estruturas de poder ao longo de mudanças políticas na história do Brasil.” (Idem, p. 153)

É sob tais premissas que Ricardo Costa de Oliveira (2007) tomou o Paraná como objeto de estudo para comprovar sua tese sobre a permanência de atores no cenário político, sustentados por uma rede que articula a conciliação necessária para que as alterações conjunturais e de governo não representem uma mudança de mãos do poder. Oliveira (2007) inicia seu trabalho lembrando a inauguração de uma unidade de saúde e explicitando a rede política que a precedeu.

No dia 27 de março de 2007, foi inaugurada uma unidade da saúde da Prefeitura de Curitiba com o nome de Wallace Thadeu de Mello e Silva, homenagem feita pelo Prefeito de Curitiba, Carlos Alberto Richa (Beto Richa), ao pai do Governador Roberto Requião de Mello e Silva. A homenagem havia sido combinada antes de mais uma das constantes rugas pessoais e políticas entre os chefes dos poderes executivos paranaense e curitibano. A homenagem revela as complexas relações que existem no fechado círculo de poder que caracteriza a política paranaense. Depois do período dos interventores, realizou-se, em 1954, a primeira eleição direta para Prefeito de Curitiba, que teve como candidatos, entre outros, o já referido Wallace Thadeu de Mello e Silva e Ney Aminthas de Barros Braga, que venceria o pleito. (OLIVEIRA, 2007, p. 153)

---

<sup>105</sup> O autor define rede política como “uma conexão de interesses envolvendo empresários e cargos políticos no aparelho de Estado em diferentes poderes, no executivo, legislativo e no judiciário, e em outros espaços de poder em função de operações de mútuo benefício e ações político-financeiras articuladas na informalidade. Esse é o caso de um grande empreiteiro que, ao participar de licitações de obras públicas realizadas por prefeituras e secretarias de governo, tenha conexões com deputados, desembargadores e/ou conselheiros do Tribunal de Contas, bem como com funcionários de segundo escalão e jornalistas, em uma rede política formada para comporem uma unidade de ação político-financeira de mútuo interesse e benefício. Essas são as redes políticas (...).” (OLIVEIRA, 2007, p. 150-151)

Essa rede política pode ser exemplificada com a figura 4, cuja pretensão não é esgotar a análise “genealógica” dos políticos paranaenses, mas, sobretudo, destacar esse movimento peculiar de acesso ao poder<sup>106</sup>.

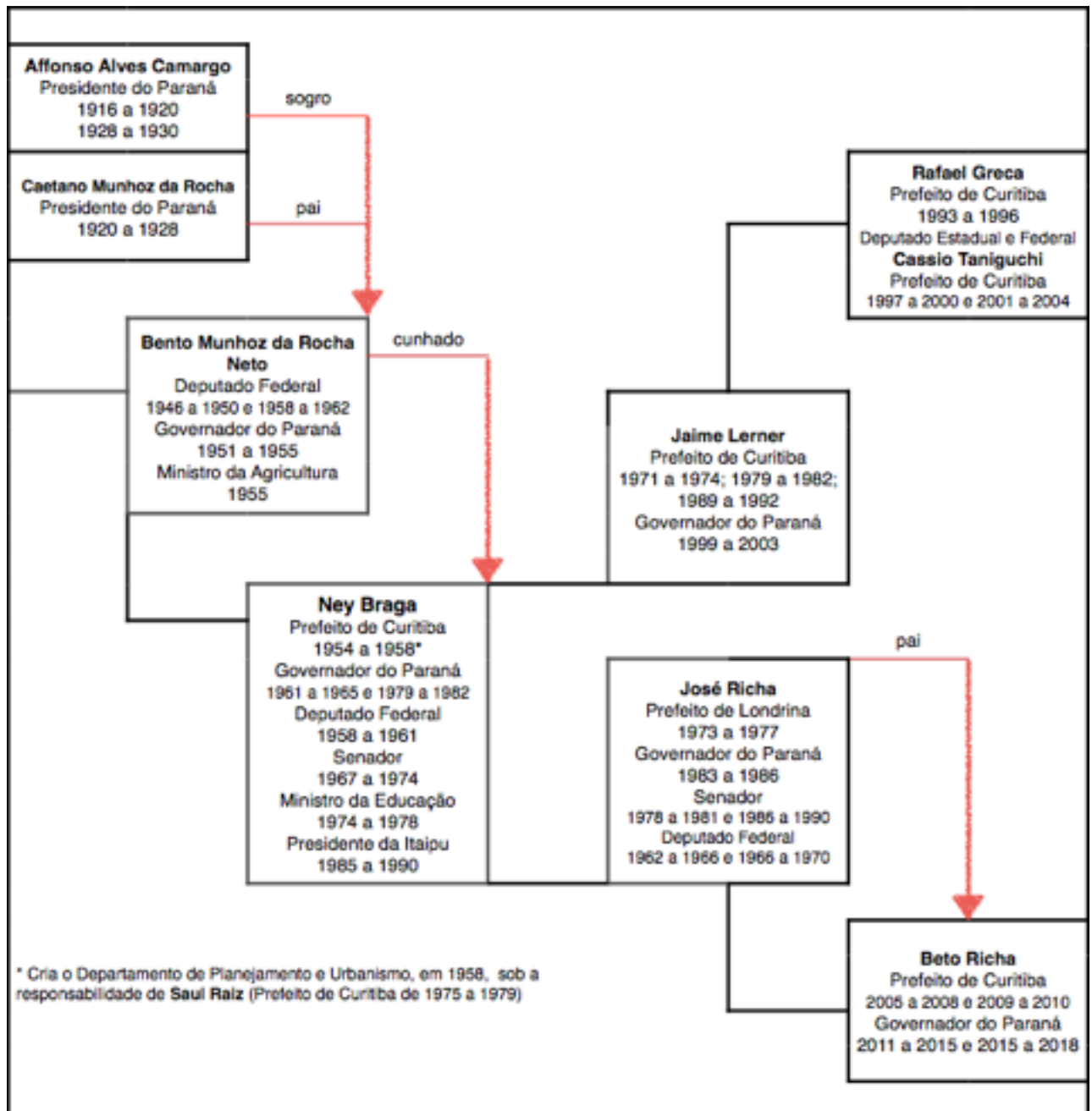


FIGURA 4- PERCURSO DO PODER POLÍTICO NO ESTADO DO PARANÁ.  
Elaboração própria.

<sup>106</sup> Poderia ser acrescentada à figura 4 os percursos políticos de Roberto Requião e Gustavo Fruet, ambos filhos de ex-Prefeitos da capital paranaense. Entretanto, para o objeto de investigação dessa pesquisa, o percurso ilustrado na figura 4 é suficiente.

Ney Braga, prefeito de Curitiba na década de 1950, teve apoio do governador Bento Munhoz da Rocha Neto<sup>107</sup>, e tornou-se uma das figuras políticas mais importantes do Paraná<sup>108</sup>. Representou a modernização da política paranaense, sem distanciar-se das elites tradicionais que o projetaram, e formou uma nova rede política, deixando como “herdeiros” Jaime Lerner e José Richa, os quais também deixaram seus herdeiros: de um lado Rafael Greca de Macedo e Cassio Taniguchi e, de outro, Carlos Alberto Richa, filho de José Richa. Essa rede de poder político imbricada a estruturas de parentesco pode ser melhor visualizada na figura apresentada anteriormente.

A rede política ilustrada na figura 4 se revezava no poder com Roberto Requião, filho de Wallace Thadeu de Mello e Silva, prefeito de Curitiba em 1951. Oliveira (2007) detalha em sua pesquisa a rede de parentesco que envolveu o governo de Roberto Requião e sua ligação com grandes empresários paranaenses. A intrincada conexão detalhada pelo autor revela a permanência com que se reproduziu, no Paraná, as relações entre grandes empreendimentos econômicos, famílias tradicionais e ocupação de cargos no aparelho de Estado em diferentes poderes, no executivo, no legislativo e no judiciário.

Não apenas no legislativo, mas também em outras esferas de poder, a projeção política de tradicionais famílias é observada. No início de 2007, os dois Procuradores Gerais do Paraná pertenciam a famílias históricas no poder paranaense. O Procurador Geral da Justiça era Milton Riquelme de Macedo, da influente família Macedo. O seu primo Rafael Greca de Macedo, ex-Prefeito de Curitiba, ex-ministro, não reeleito para a Assembléia Legislativa do Paraná, foi nomeado para a cobiçada Companhia de Habitação do Paraná, pois garante uma das mais altas remunerações no aparelho de Estado. A família Macedo tem grande poder e influência no Tribunal de Justiça. Nos últimos anos, vários Macedo foram influentes desembargadores no TJ. (OLIVEIRA, 2007, p. 166-167)

Considerando os resultados da investigação de Oliveira (2007), não causa grande estranhamento observar que – independente das mudanças conjunturais – durante

---

<sup>107</sup> O governador do Paraná Bento Munhoz da Rocha Neto era filho de Caetano Munhoz da Rocha que foi Presidente do Paraná, na República Velha, durante o período de 1920 a 1928. Também era genro de Affonso Alves Camargo, Presidente do Paraná entre os anos de 1916 a 1920 e de 1928 e 1930, precedendo e sucedendo Caetano Munhoz da Rocha. Cabe destacar ainda, que Ney Braga era cunhado de Bento Munhoz da Rocha Neto. (OLIVEIRA, 2007)

<sup>108</sup> Ney Braga, além de prefeito de Curitiba, foi deputado federal, governador do Paraná e Ministro da Agricultura e da Educação.



quase 20 anos o estado do Paraná foi governado por apenas dois representantes políticos: Roberto Requião e Jaime Lerner, conforme ilustra a figura 5.

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Roberto Requião				Jaime Lerner								Roberto Requião							

FIGURA 5 – GOVERNADORES ELEITOS NO ESTADO DO PARANÁ ENTRE OS ANOS 1991 E 2010  
Elaboração própria.

Essa tradição permanece, pois em 2010 é eleito para governador do estado do Paraná, Carlos Alberto Richa (Beto Richa), sendo reeleito em 2014. Antes, Beto Richa governou a prefeitura de Curitiba por cinco anos, de 2005 a 2010.

A materialidade do poder objetivada na propriedade de riquezas, para não mudar de mãos, precisou de uma rede de relações políticas, sociais e de parentesco que a reproduziram e legitimaram. É nesse contexto que Oliveira (2007) conclui seu trabalho confirmando a continuidade dos “donos do poder”.

Eles [refere-se aos exemplos explicitados no texto] ilustram o princípio da reprodução e, por vezes, da conciliação, que permite a manutenção de carreiras políticas e estruturas de poder, independentemente dos regimes políticos, das diferentes composições partidárias e políticas e dos ciclos econômicos. As múltiplas conexões entre poder econômico, poder político e estruturas de parentesco estão sempre sendo renovadas e estão em constante movimento. O controle do poder executivo estadual, com a família Requião de Mello e Silva, e do poder executivo municipal de Curitiba, com a família Richa, revela dimensões atuais de um processo histórico marcado pelo nepotismo, pelo tráfico de influências, pelo poder econômico e pela impunidade. (p. 167)

Na atualidade, Gustavo Fruet é o prefeito de Curitiba. Filho de Maurício Fruet<sup>109</sup> e irmão de Eleonora Fruet<sup>110</sup>, iniciou sua carreira política como vereador em 1997. Foi eleito deputado federal em 1999 pelo PMDB. Em 2006, já no PSDB, foi o deputado federal mais votado do Paraná. Em 2010, nas eleições para o senado, ficou em terceiro lugar (perdendo para Roberto Requião e Gleisi Hofmann), mas conquistou mais de 2 milhões e meio de votos.

<sup>109</sup> Maurício Fruet foi vereador de Curitiba entre os anos de 1968 a 1970. Atuou como deputado estadual de 1970 a 1978. Eleito duas vezes deputado federal exerceu o primeiro mandato de 1978 a 1982 e o segundo entre os anos de 1986 a 1990, logo após deixar a prefeitura de Curitiba, onde exerceu mandato político de prefeito durante os anos de 1983 a 1985. Também foi Secretário de Ciência e Tecnologia no governo de Roberto Requião, entre os anos de 1991 e 1994.

<sup>110</sup> Eleonora Fruet é a atual Secretária Municipal de Finanças. Foi Secretária Municipal da Educação de Curitiba no governo de Beto Richa, entre os anos 2005 a 2010.

Em 2011, por ocasião do apoio do PSDB à reeleição de Luciano Ducci (na época prefeito de Curitiba), Gustavo Fruet buscou nova filiação partidária e, numa coligação entre PDT, PV e PT, venceu as eleições municipais, em segundo turno, com 60,65% dos votos válidos.

As informações cotejadas até este momento já permitem inferir a força das redes políticas no pleito municipal e estadual dada a marca da *permanência*, a despeito das mudanças econômicas e sociais. Não obstante, estas “redes políticas” não interferem apenas na disputa pelos cargos eletivos, mas, sobretudo – como as pesquisas de Oliveira (2007) têm demonstrado – no campo da *politic*, ou seja, na disputa pela ocupação dos cargos do aparelho de Estado.

Desse modo, detalhar mais linearmente o processo de eleição majoritária no município de Curitiba articulado às mudanças em sua estrutura administrativa pode contribuir com a análise do objeto investigado. Para tanto, o recorte histórico levará em consideração o período em que a Prefeitura Municipal de Curitiba começa a assumir a responsabilidade pelo ensino público.

Para Neves (et.ali.,1988) este período começa a se projetar em 1955 com a aprovação da Lei Municipal n.º 1.127, de 02 de agosto, que previa em seu artigo 3.º, a criação da “Secção de Educação” no Departamento de Educação, Cultura e Turismo. Entretanto, os primeiros trabalhos voltaram-se para estudos de possíveis construções de grupos escolares. Até 1963, a organização administrativa do município na área educacional era muito incipiente. Os prédios escolares construídos pelo município eram cedidos ao governo estadual, responsável pela contratação de professores e pela organização pedagógica do ensino.

Será no governo do prefeito Ivo Arzua (1962-1967), com a construção do Centro Experimental Papa João XXIII, no bairro Portão, em 1963, que a rede municipal de ensino começará a se constituir. Não obstante, a concepção do “Centro Experimental” já estava prevista no Plano Diretor do Município de 1955. Segundo o documento citado, o município deveria dividir-se em setores educacionais, que seriam delimitados pelo IPPUC, quando da sua criação, em 1965. Ressalta-se que nesse período a educação primária ainda não estava sob responsabilidade do município.

No início do governo de Ivo Arzua também foi criada a URBS (Companhia de Urbanização de Curitiba) e, em 1965, o IPPUC. Nesse período, o governo do estado

financiou uma revisão do Plano Agache e o município criou seus primeiros Centros Experimentais. Estes localizavam-se em regiões mais periféricas em relação ao centro de Curitiba e, além do grupo escolar, incorporavam uma unidade sanitária, um centro de artes industriais e “clubes de interesse” (educação doméstica, agrícola, clube das donas de casa, etc.). (CURITIBA, 1968, pp.1-8)

O Decreto Municipal n.º 1.014, de 1963, cria a Comissão de Planejamento Educacional do Município de Curitiba, cujo propósito – além de construir orientações didáticas para o primeiro Centro Experimental – também visava estabelecer pressupostos e ações para a administração da educação municipal. Neste mesmo ano, a Lei Municipal n.º 2.323, de 1.º de outubro, dispõe sobre a nova estrutura da administração educacional de Curitiba e altera sua denominação para “Departamento de Educação, Saúde e Recreação Pública”. Em 1965, por meio da Lei Municipal n.º 2.564, de 08 de maio, esse departamento será denominado “Departamento do Bem Estar Social”. É também de 1965 o Decreto Municipal n.º 1.140, de 31 de julho, que dispõe sobre o “Plano de Classificação de cargos, reclassificação dos serviços, promoções, progressão horizontal, readaptação e enquadramento dos funcionários públicos municipais”. (CURITIBA, 1969)

Nesse período, ampliou-se o número de docentes sob a responsabilidade direta da administração municipal, pois até 1963 os 23 docentes que atuavam na rede municipal de ensino eram mantidos pelo poder público estadual. (CURITIBA, 1966, p. 7)

O aludido decreto (1.140/65) regulamentou a Lei Municipal n.º 1.900, de 19 de agosto de 1960, que criou o cargo de “Técnico em Educação Física e Recreação”, transformado em 1963, pela Lei Municipal n.º 2.347, no cargo de “Professor de Educação Física”. Esta mesma lei, regulamentada pelo decreto já citado, também criou a carreira de Professor Normalista.

Com a administração educacional incorporada ao Departamento do Bem Estar Social e a criação das carreiras de Professor de Educação Física e Professor Normalista, em 1966 e 1967 foram construídos mais dois Centros, respectivamente, o Centro Experimental Comunitário Professora Isolda Schmidt, no Pilarzinho, e o

Centro Experimental Comunitário Nossa Senhora da Luz dos Pinhais<sup>111</sup>, no conjunto de mesmo nome, pertencente ao bairro da CIC. Como já foi mencionado anteriormente, o IPPUC ficou responsável pela definição dos locais onde seriam construídos os Centros Experimentais, vinculando-os ao Plano Diretor da cidade<sup>112</sup>.

Com base na Lei Municipal 2.324/63 e em função da criação dos Centros Experimentais, em 1967 foi aberto concurso público para provimento de 10 vagas do cargo de Professor de Educação Física e 43 vagas para Professor Normalista. (CURITIBA, 1967)

É importante lembrar que 1962 será a última eleição para prefeito de Curitiba (a qual só retornará na década de 1980), pois a partir de 1964, com o golpe militar, os prefeitos das capitais voltariam a ser nomeados pelos governadores.

Ivo Arzua Pereira, ex-superintendente da Administração do Porto de Paranaguá e ex-diretor administrativo do Departamento de Estradas de Rodagem, era candidato apoiado pelo governador Ney Braga<sup>113</sup> que trazia consigo o apoio de Paulo Affonso Alves de Camargo e do candidato a deputado federal José Richa. Segundo Marcelino (2008) os pontos principais de sua campanha tratavam da descentralização dos serviços de engenharia e da reorganização administrativa da prefeitura.

A eleição de Ivo Arzua significava a continuidade da administração de Ney Braga<sup>114</sup>, marca que permanecerá nas eleições majoritárias da cidade.

Em 1964, com o golpe militar e em conformidade com o AI-3, os prefeitos de capitais e municípios considerados áreas de segurança nacional não eram eleitos pelo voto popular. Portanto, não houve mais eleição para prefeito de Curitiba,

---

<sup>111</sup> Segundo Vieira (2006) tratava-se “da primeira unidade escolar primária construída com recursos fornecidos pela Prefeitura Municipal de Curitiba, através do Fundo Municipal de Habitação, Banco Nacional de Habitação e USAID/BRASIL, com 2.200 residências, cujos moradores eram na maioria ex-favelados, biscateiros e operários de baixo poder aquisitivo”. (VIEIRA, 2011a, p.6)

<sup>112</sup> É importante salientar que na década de 1940, a urbanização da cidade foi concebida a partir do “Plano Agache”, cujos princípios estabeleciam que as escolas deveriam localizar-se na periferia da cidade, pois o centro estaria reservado para o comércio e o lazer. A ligação entre o centro e os bairros se faria por ruas largas pensadas para um tráfego intenso de automóveis e por um sistema de transporte em massa.

<sup>113</sup> Ney Braga foi o primeiro prefeito eleito de Curitiba, em 1954 e contava, nesse período, com enorme prestígio político, pois vencera as eleições para deputado federal em 1958 e para governador do Estado do Paraná em 1960.

<sup>114</sup> Ney Braga possuía formação militar e, durante o período da ditadura, tornou-se homem de confiança do regime, constituindo-se no maior articulador da ARENA no Paraná. Para Mosquera (2006) foi Ney Braga quem liderou a recomposição de forças no estado entre as antigas siglas PDC, PSD e UDN. Nessa ocasião, Ney Braga já havia rompido com Bento Munhoz da Rocha.

somente as nomeações pelo governo do Estado, ratificadas pela Assembleia Legislativa. Esse processo compreendeu, ao todo, seis mandatos: a continuidade de Ivo Arzua nos anos de 1966 e 1967; a nomeação dos prefeitos Omar Sabbag (1967-1970), Jaime Lerner (1971-1975 e 1979-1983), Saul Raiz (1975-1979) e Maurício Roslindo Fruet (1983-1986).

Para Kunhavalik (2004) com exceção da nomeação de Maurício Fruet (PMDB), as demais estiveram intimamente articuladas ao governo militar e seus representantes situacionistas da ARENA<sup>115</sup>. A nomeação de Maurício Fruet, última do período ditatorial, foi realizada pelo governador José Richa, pertencente ao grupo político de Ney Braga, mas que se elegera pelo partido de oposição PMDB.

Ivo Arzua é reconduzido a mais um mandato pelo então governador Paulo Pimentel. O governador havia solicitado ao IBOPE uma pesquisa de opinião que revelaria uma aceitação do prefeito superior a 80%. Entretanto, mais forte que a “vontade popular” era o vínculo de Ivo Arzua com Ney Braga (que apoiou sua candidatura à prefeitura de Curitiba em 1962), e sua continuidade agradaria ao político de maior destaque no Paraná, eleito senador pela ARENA, com votação expressiva em Curitiba. (KUNHAVALIK, 2004)

Ivo Arzua não completou seu mandato, pois assumiu o Ministério da Agricultura no governo do presidente Marechal Arthur da Costa e Silva. Em seu lugar, foi indicado o nome de Omar Sabbag.

A indicação de Omar Sabbag vinha justificada por critérios técnicos que não o associavam a grupos políticos. Para Rehbein (2008) Pimentel teria optado por “solução de neutralidade política na indicação de um candidato apartidário; assim estaria livre de compromissos com os diferentes grupos políticos, podendo ter maior autonomia na administração municipal”. (p. 145)

Denota-se, assim, uma segunda característica dos governos municipais de Curitiba: associada à marca da continuidade imbrica-se a marca da “neutralidade técnica”, aspecto que será discutido mais adiante.

---

<sup>115</sup> Durante o período de ditadura militar foi instituído o bipartidarismo. Foram criados a ARENA, de apoio ao governo, e o MDB representando a oposição. O sistema pluripartidário é extinto e se estabelecem eleições indiretas para os cargos de Presidente da República e governador. (KUNHAVALIK, 2004) Para conter movimentos oposicionistas mais densos, segundo Fleischer (1994) o governo militar baixou a Emenda Constitucional n.º 12, estabelecendo que os prefeitos das capitais fossem nomeados pelos governadores e referendados pelas respectivas Assembleias Legislativas, já dominadas pela ARENA.

Os Centros Experimentais implantados no governo de Ivo Arzua alcançaram grande sucesso e efetividade entre seus destinatários, de acordo com o “Relatório da Gestão Omar Sabbag 1967/1969”. Além da escola e da unidade sanitária, o “Clube das Donas de Casa” permitiu reforçar o orçamento doméstico pelo desenvolvimento de atividades de corte e costura, artesanato, e outras. (CURITIBA, 1969)

Em 1968, com a aprovação da Lei Municipal n.º 3.295, de 14 de setembro, cria-se a carreira de Professor Licenciado, no Quadro Permanente I da Prefeitura Municipal de Curitiba. A admissão ao Quadro Permanente deveria realizar-se por meio de concurso público. Nesse período, já havia a preocupação com a eficiência dos serviços prestados pela prefeitura e o Decreto Municipal n.º 259, de 12 de março de 1969, reafirmava este pressuposto destacando como atribuição da Diretoria de Educação “zelar pela qualidade do corpo administrativo e docente, providenciando cursos de aperfeiçoamento e especialização”.

Nesse ínterim, o primeiro *Plano de Educação*<sup>116</sup> de Curitiba, de 1968, disponível nos arquivos do IPPUC, apresenta como seu maior objetivo “definir uma Política Educacional e estabelecer critérios mais válidos para o Planejamento Físico Territorial, de maneira a favorecer o desencadeamento do processo de promoção humana.” Ele foi elaborado pelo IPPUC, de acordo com as orientações do Plano Diretor da cidade e contou com a assessoria do Prof.º Erasmo Pilotto. O Plano estabelecia para o município o compromisso com os encargos relativos à educação de nível pré-primário e primário. (NEVES, [et.ali.],1988)

O Plano também previa investimentos na alfabetização, na criação das associações de pais e mestres, na valorização da educação comunitária e do magistério e na educação integral<sup>117</sup>. (CURITIBA, 1968)

Na gestão de Omar Sabbag os “Centros Experimentais” deram lugar aos “Núcleos Comunitários” pensados para assistir as populações mais carentes por

---

<sup>116</sup>Os documentos específicos de Curitiba, consultados para este trabalho, encontram-se disponíveis no Arquivo Municipal de Educação e no Arquivo do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPUC) de Curitiba.

<sup>117</sup> O documento referente ao primeiro Plano de Educação de Curitiba sugeria que se utilizassem outros equipamentos, além da escola, para o atendimento do pré-primário, como os Parques de Recreação que poderiam ofertar desenho e pintura, bandinha rítmica e a própria recreação.

meio de escolarização, saúde e “formação social da comunidade”<sup>118</sup>. As escolas “devem ser o núcleo através do qual a administração pública prestará os serviços sociais básicos, como o atendimento primário de saúde, e executará programas de medicina preventiva.” (CURITIBA, 1969, p.11)

Essa concepção subjacente aos Núcleos Comunitários coaduna-se ao Departamento de Bem Estar Social que, nesta época, era composto por três diretorias: da Educação, da Saúde e do Serviço Social. Não obstante, a implantação legal dos Núcleos Comunitários se dará na gestão de Jaime Lerner, por meio do Decreto Municipal n.º 561, de 11 de julho de 1974. A partir deste decreto, as escolas existentes receberam a denominação de Unidades Escolares e deveriam, no espaço de dois anos, se constituírem em Núcleos Comunitários.

Jaime Lerner foi o terceiro prefeito nomeado e já fazia parte da administração de Omar Sabbag. Em seu currículo, encaminhado à Assembleia para aprovação, destacava-se a criação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), além de sua participação no desenvolvimento das diretrizes básicas do Plano Diretor da cidade (1966-1969). Não houve restrições ao nome de Jaime Lerner, embora a bancada emedebista tecesse críticas ao processo de nomeações em detrimento ao voto direto e secreto, em especial o deputado Sebastião Rodrigues de Souza Júnior. (REHBEIN, 2008)

Jaime Lerner também assume a prefeitura de Curitiba mais como técnico<sup>119</sup>, como arquiteto, do que político. Mas, sua atuação na administração municipal o transformaria num grande protagonista da política paranaense, governando durante 20 anos: 12 anos à frente do executivo municipal e 8 anos como governador do estado, acompanhando os governos de Fernando Henrique Cardoso.

Não obstante, Oliveira (2002) desmistifica a aparência técnica da gestão de Jaime Lerner demonstrando como ele foi hábil na construção de sua liderança

---

<sup>118</sup> A Lei Municipal n.º 2.827/66 criou a “Semana Municipal de Educação e Saúde”. Participaram do evento professores, educadores e técnicos em educação sanitária. De acordo com o Relatório do Departamento do Bem estar Social os temas versaram sobre: comunidade, educação rural, delinquência infanto-juvenil, organização das APMs, artes industriais, educação para a cidadania e sala de aula. (CURITIBA, 1966)

<sup>119</sup> Após seu primeiro mandato como prefeito indicado – durante o qual inaugurou oficialmente a Cidade Industrial de Curitiba e agradeceu publicamente o engenheiro da Companhia de Urbanização de Curitiba (URBS) Cassio Taniguchi, (futuro prefeito da cidade - 1996 e 2000) – Lerner foi indicado pelo governador do Estado do Rio de Janeiro, o almirante Faria Lima, à Coordenadoria da Região do Grande Rio, em razão de sua capacidade urbanística e de suas inovações na administração de Curitiba. (REHBEIN, 2008)

política. Para este autor, assim que assumiu a prefeitura da cidade, Jaime Lerner imediatamente nomeou para todas as funções relevantes na administração os seus companheiros do IPPUC. Desse modo, eles assumiram os postos-chave do poder público na Prefeitura Municipal de Curitiba e conquistaram cadeiras no conselho Deliberativo do IPPUC. (OLIVEIRA, 2002, pp. 33-35)

Essa abordagem analítica construída por Oliveira (2002) é quase inexistente na literatura que trata do tema quando o recorte dirige-se à administração pública municipal educacional. Outro aspecto que cria muita dificuldade para a compreensão do objeto investigado é a ausência de dados e fontes de registro. Curitiba, já no início da constituição de sua rede de ensino, estabeleceu o concurso público como mecanismo para recrutamento dos profissionais que atuavam nas escolas. Entretanto, os cargos e funções da administração educacional sempre foram de livre nomeação.

Essa prática, na administração pública, em alguns casos, tem dado sustentação política aos governos, como foi observado na gestão Lerner em que servidores do IPPUC assumiram funções estratégicas para a governança<sup>120</sup> municipal.

Retomando o governo de Jaime Lerner, é visível que ocorrerá nesta gestão a primeira ampliação significativa do atendimento educacional pela administração municipal. O número de matrículas amplia-se de 1.856 em 1967 para 10.195 em 1974.

Juntamente com a construção de escolas e de salas de aula cria-se um programa mais permanente de capacitação e formação continuada dos professores. No entanto, apesar dos concursos para suprir a necessidade de professores nas unidades escolares, os Relatórios da época registram a escassez de pessoal nos “setores” que contribuíam com a organização pedagógica da escola, especialmente na “orientação pedagógica”; bem como dos técnicos que atuavam conjuntamente nos Núcleos: psicometrista, foniatra, neurologista e clínico geral. (CURITIBA, 1969, p. 23)

---

<sup>120</sup> O conceito de “governança” será utilizado nesta pesquisa para expressar o *modus operandi* das políticas governamentais; trata-se das lutas que envolvem diferentes atores na disputa pela definição das políticas públicas locais e pelo modo singular de responder aos problemas que ganharam espaço na agenda política.



Insere-se neste cenário a aprovação da Lei Federal 5.692/71 e com ela a reforma dos ensinos de 1.º e 2.º graus que estimulou encontros, seminários, cursos e a formação de “Grupos-Tarefa” para orientar e coordenar a montagem do currículo. Apesar da concretização de tais eventos, o “Relatório da Seção de Orientação Pedagógica” da Diretoria de Educação, datado de 1972, descreve as dificuldades internas e externas enfrentadas pela administração municipal na oferta do ensino. Internamente, o documento destaca as interferências ocasionadas por mudanças de chefia e de responsáveis por setores, especialmente quanto à não execução de projetos e pelo desconhecimento da situação pedagógica das escolas o que, segundo o documento, gerou descrédito por parte dos professores. (CURITIBA, 1972)

Esses dados são extremamente relevantes porque explicitam algumas características do processo de constituição da burocracia educacional na administração municipal de Curitiba. A ausência de legitimidade na dominação exercida pela burocracia sustentava-se pela fragilização da rotina – dada as mudanças frequentes de chefia – e pelo desconhecimento da realidade educacional local que feria o princípio do mérito e da impessoalidade como características marcantes da dominação racional.

O documento, em outro trecho, ainda ressalta que as alterações nas chefias “propiciaram problemas de relacionamento, demora na tramitação de pedidos e outras situações, que colaboraram para dificultar o desenvolvimento das atividades.” (CURITIBA, 1972, s/p)

Conforme já foi apontado, não há concurso público específico para atuar na burocracia administrativa educacional do município de Curitiba. Desse modo, a referida burocracia é marcada por um tensionamento constante materializado na luta pela ocupação das funções disponibilizadas em sua estrutura física, pela permanência nestas funções e, quiçá, pela conquista de novos postos que congreguem maior poder. Assim, cada vez que se abre uma “vaga” nestas funções acirra-se o tensionamento interno para ocupá-la. Trata-se do movimento próprio da *politic* descrita sucintamente no Relatório de 1972.

Essa informação, presente no Relatório de 1972, coaduna-se aos dados empíricos levantados para esta investigação, os quais revelam que as décadas de

1970 e 1980, proporcionalmente, são as que mais incorporaram servidores à burocracia administrativa educacional sem experiência prévia em escolas da rede.

As dificuldades externas, tratadas no referido relatório, dirigiam-se ao “preparo insuficiente dos professores”, aos problemas de infraestrutura física, ao número excessivo de alunos e à falta de pessoal.

No ano de 1973, em decorrência da Lei Federal 5.692/71, foram criados os serviços de Supervisão Escolar e Orientação Educacional. Segundo CAMPOS (1993), as ações que passaram a ser desenvolvidas na Rede Municipal de Ensino de Curitiba, assumem uma perspectiva de “gerenciamento e produtividade”:

A filosofia do gerenciamento e produtividade reflete-se no sistema, que passa a adotar um Currículo único. A avaliação passa a ser feita por um teste unificado, que é elaborado a nível de sistema, quando 70% do rendimento seria verificado pela escola e 30%, pelo sistema. Tal procedimento enfatiza a visão de produtividade e inspeção da escola. A ação do professor é vigiada por dispositivos como diários de classe e pela supervisão escolar, sendo que à Orientação Educacional cabia a resolução dos problemas dos alunos. (p. 74)

A concepção tecnicista que marca esse período estabelece, por meio do papel reservado ao especialista, uma clivagem entre os processos de concepção e planejamento e os processos de execução. Essa cisão não ficará restrita a este período da história da educação municipal, embora se materialize sobre outros discursos e procedimentos. No contexto mais recente, durante a análise dos grupos que compõem a burocracia educacional da SME, mais explorada no capítulo IV, essa fragmentação se fará novamente presente.

Ao final de sua gestão, em 1974, Jaime Lerner decreta abertura de concurso público para admissão de professores licenciados e elimina a figura do professor horista, fortalecendo o princípio de impessoalidade que deve marcar as ações do estado.

Concluído o primeiro mandato indicado à prefeitura de Curitiba, Jaime Lerner será substituído por Saul Raiz.

Diferentemente de Jaime Lerner, Saul Raiz foi submetido ao debate na Assembleia, a chamada “sabatina”. Foi entrevistado pelos deputados situacionistas, 23 dos 29 deputados da ARENA, no dia 14 de março. O MDB não se fez presente. Havia três deputados arenistas que estariam relutando em aprovar o nome de Saul Raiz para prefeito de Curitiba, a saber: Luiz Roberto Soares, Fuad Nacle e Accioly Neto. O deputado Accioly Neto havia declarado ao noticiário que seria contra a aprovação do nome indicado, ressaltando que não era contra o engenheiro Saul Raiz, mas contra as

eleições indiretas e por não ter sido consultado previamente. Por conta disso, o governador Jayme Canet solicitou que o presidente da ARENA no Paraná, Accioly Filho, conversasse com o seu filho Accioly Neto, para reverter a situação. (REHBEIN, 2008, p. 164)

O nome de Saul Raiz foi aprovado, mas em contrapartida ampliou o espaço político da bancada estadual da ARENA no governo do estado do Paraná.

No governo de Saul Raiz evidencia-se a defasagem entre o crescimento populacional e a oferta de vagas para o ensino de 1.º grau. Uma parceria entre município e estado, com o apoio da Fundepar (Fundação Educacional do Paraná), permitiu a elaboração de um plano integrado que quase duplicou o número de Unidades Escolares pertencentes à Rede Municipal de Ensino (RME). Saul Raiz inicia seu governo em 1975 com 21 escolas e termina, em 1978, com 51 escolas pertencentes à rede municipal de ensino. Em 1973 a RME tinha 711 professores e em 1976 já eram 1.211. (CURITIBA, 1976). A Lei Municipal n.º 5.676, de 06 de dezembro de 1977, ao dispor sobre o quadro do magistério ilustra essa ampliação e sua crescente complexidade observada com a criação dos cargos de orientador educacional e supervisor escolar.

Art. 2.º- No sistema de cargos instituído pela Lei nº 5.046, de 10 de janeiro de 1975, com a alteração da Lei nº 5.235, de 10 de dezembro de 1975, são criados os seguintes cargos: GRUPO V MAGISTÉRIO

Categoria Funcional: Ensino Fundamental

Nível: 3 - 2.200 cargos.

Nível: 10 - 350 cargos.

Categoria Funcional: Orientador Educacional

Nível: 14 - 77 cargos.

Categoria Funcional: Supervisor Escolar

Nível: 14 - 58 cargos.

Art. 3.º - O Poder Executivo é autorizado a proceder a nomeação de servidores admitidos no Quadro Supletivo, em decorrência de aprovação em concurso público, ocupantes das funções de Professor Normalista e Professor Licenciado. (CURITIBA, Lei Municipal 5.676/77)

É neste cenário de ampliação da rede municipal de ensino que Jaime Lerner, na administração do governo estadual de Ney Braga, será convidado novamente para assumir a prefeitura de Curitiba, após a saída negociada de Saul Raiz. Nos anos que antecederam seu retorno à prefeitura, Jaime Lerner esteve fora do país e, segundo Rehbein (2008) estaria negociando sua filiação ao MDB mediado por José Richa. A filiação não ocorre e Lerner aceita o convite de Ney Braga, referendado pela Assembleia Legislativa, mas com um voto “não” da ARENA. Fato que causou grandes especulações e fissuras na bancada da ARENA. (WASHINGTON, 1999)

O segundo mandato do governo de Jaime Lerner terá início, na administração educacional, com a elaboração do “Programa Municipal de Educação – 1980/1984”. Esse programa foi conduzido pelo IPPUC e apresentava as tendências e evolução da escolaridade, da demografia e da situação sócio-econômica da população da cidade. (CURITIBA, 1979)

Nesse período, a educação desvincula-se do Departamento do Bem Estar Social com a criação do Departamento de Educação. Os “Núcleos Comunitários” foram incorporados pelo novo Departamento de Educação e por sua divisão de ensino. O Decreto Municipal n.º 1094, de 17 de julho de 1979, dispunha sobre a estrutura e as atribuições deste novo Departamento.

Art. 1º O Departamento de Educação, órgão de atividade fim e diretamente subordinado ao Chefe do Executivo, está incumbido de exercer as atribuições do poder público municipal em matéria de Educação. O Departamento, como instrumento único de administração municipal para a ação educacional, buscará de formas variadas a melhoria das condições de vida da população, mediante a execução da política governamental baseada: na adoção de medidas que propiciem a consolidação, expansão e aperfeiçoamento da Rede Municipal de Ensino; na promoção integrada de políticas educacionais com o Governo Estadual; no ajustamento permanente da ação educativa em confronto com a realidade nacional e estadual; no controle e fiscalização do funcionamento dos estabelecimentos de ensino mantidos pela Rede Municipal de Ensino; no atendimento e amparo ao estudante; no aperfeiçoamento constante do corpo técnico-administrativo e docente. (CURITIBA, Decreto n.º 1094, 1979)

Esse mesmo Decreto, em seu artigo 3.º, apresenta a estrutura do novo Departamento da Educação:

Art. 3º O Departamento de Educação fica assim estruturado:

<u>DIRETORIA GERAL</u>	C-1	DEG
Oficial de Gabinete	FG-3	DEG-1
<u>Diretoria de Educação</u>	C-3	DEE
Assistência	FG-3	DEE-1
<u>Divisão de Ensino</u>	FG-3	DEE-E
Serviço de Currículo e Avaliação	FG-2	DEE-EC
Seção de Controle Escolar	FG-1	DEE-EC-1
Seção de Educação Geral e Formação Especial	FG-1	DEE-EC-2
Serviço de Educação Especial	FG-2	DEE-EE
Serviço de Orientação Educacional	FG-2	DEE-EO
Serviço de Supervisão Escolar	FG-2	DEE-ES

(CURITIBA, Decreto n.º 1094, 1979)

Também iriam compor a estrutura do Departamento da Educação a divisão de Treinamento Pedagógico e de Atendimento ao Estudante, além dos Núcleos Comunitários e das Unidades Escolares que, doravante, passam a denominar-se “Escola Y – Ensino de 1.º Grau”.

A Divisão de Treinamento Pedagógico, um dos setores do Departamento de Educação, passou a ser responsável pelos cursos ofertados aos professores. Os cursos, neste período, começam a assumir prioritariamente a perspectiva de “treinamento” dos professores, enfatizando os meios, o “como ensinar”. Nesse sentido, Dalla-Bona (1990) destaca:

O aumento na oferta de cursos não se deve apenas ao crescimento quantitativo da Rede Municipal de Ensino de Curitiba, mas principalmente ao treinamento como adestramento, que ao invés de formar uma concepção educacional capaz de garantir uma ação docente compromissada técnica e politicamente, limita-se à transmissão mecânica de métodos e técnicas. Esta mecanização acaba gerando mais necessidade de treinamento, por que gera insatisfação na medida em que o trabalhador fica “mecânico”, pouco criativo. O novo, neste caso, está limitado a uma nova técnica ou um novo método e não a uma opção político-pedagógica. (p.79)

A ampliação da rede física de escolas e, conseqüentemente, do número de professores, a implantação de um currículo único no início da década de 1970 e da criação dos serviços de orientação educacional e supervisão escolar decorrentes da Lei Federal 5.692/71, atreladas às dificuldades enfrentadas pela Diretoria de Educação explicitadas nos Relatórios, impulsionou a criação de um Departamento específico para a Educação.

Adensando estes argumentos também está o ideal meritocrático presente nas linhas de ação do Banco Mundial, subjacentes à teoria do capital humano, para a qual a escola adquire centralidade. Para Sánchez (2003) esta gestão de Jaime Lerner foi financiada pelos governos federal, estadual e pelo Banco Mundial, especialmente no tocante ao planejamento urbano da cidade.

Alinhado a estes pressupostos, o “Programa Municipal de Educação – 1980/1984” foi estruturado em quatro grandes ações: 1- Dinamização da estrutura organizacional; 2- O aluno; 3- O currículo; 4- Recursos Humanos; priorizando as ações desenvolvidas pela Divisão de Ensino e de Treinamento Pedagógico.

A criação dos serviços de orientação educacional e supervisão escolar permitiu descentralizar os serviços técnicos e pedagógicos antes executados diretamente pela equipe do Departamento de Educação. Segundo Vieira (2011), neste período também implantou-se um sistema de informação estatística, de documentação e registro da vida escolar.

A racionalização das ações administrativas, a busca da melhoria de desempenho dos diretores e a descentralização do processo de tomada de

decisões direcionaram as ações no período. A escola, em sua organização, deveria ser eficiente, racional e produtiva, com processos ordenados e operacionais que oferecessem o produto que dela se esperava. O aluno e o professor exerceriam papéis secundários, de acordo com o processo planejado por especialistas. (p. 84)

Os resultados esperados da escola, neste período, centravam-se na redução dos percentuais de reprovação. A melhoria da qualidade de ensino estava balizada, exclusivamente, pela capacitação do professor, por isso em 1979 os cursos de treinamento alcançaram 73% do total de professores de pré a 4.<sup>a</sup> série. (CURITIBA, 1981)

As eleições diretas para governo do estado, em novembro de 1982, levou ao poder executivo José Richa que concorrera pelo PMDB<sup>121</sup>. Richa derrotou Saul Raiz, candidato da antiga “situação” que concorrera pelo PDS. Ney Braga (PDS) também foi derrotado no senado, por Álvaro Dias (PMDB) e na Câmara Federal o PMDB teve maioria entre os parlamentares paranaenses (29 cadeiras contra 14 do PDS). Na Assembleia Legislativa do Paraná ficaram 34 cadeiras para o PMDB e 34 para o PDS.

José Richa indicou o deputado federal Maurício Fruet<sup>122</sup> para prefeito de Curitiba. Pela primeira vez as posições estavam invertidas na Assembleia Legislativa. Agora, não era mais o PMDB que se abstinha da votação, mas o PDS (antiga ARENA). Estes buscavam marcar em seus discursos a incoerência do PMDB ao referendar a indicação de prefeito, contra a qual sempre lutaram em anos anteriores.

O primeiro orador, o deputado Nestor Baptista (PMDB), observou que a aprovação de Maurício Fruet a prefeito de Curitiba ainda seria pelo voto indireto, visto que a legislação inspirada nos casuísmos impedia a eleição pelo voto direto. Porém, o deputado Maurício Fruet tinha respaldo popular por ter sido eleito pelo voto direto nas últimas eleições e, na condição de presidente da CONAM, traria para a Prefeitura de Curitiba a luta pelas eleições diretas para prefeitos das Capitais e Municípios de segurança nacional. O segundo orador, o deputado Luiz Gabriel Sampaio (PDS) criticou o PMDB com o dito popular “faça o que eu digo, mas não faça o que eu faço”. Para ele o PMDB, partido oposicionista, teria agora enquanto situação, perdido a sua ideologia. E parafraseava o deputado Nilso Sguarezzi, quando do pronunciamento em 1979 no referendo de Lerner, isentando o nome do indicado, porém condenando a forma de escolha do

---

<sup>121</sup> As eleições de 1982 conduziram 22 novos governadores ao poder executivo estadual. Destes, 9 foram eleitos pelo PMDB, 12 pelo PDS e 1 pelo PDT.

<sup>122</sup> Maurício Fruet foi o deputado federal mais votado nas eleições de 1982. Era curitibano e tinha grande aceitação da população e também já tinha exercido mandato como vereador e deputado estadual.

prefeito, numa tentativa de demonstrar as atitudes de conveniência do MDB. (REHBEIN, 2008, p. 189)

Em outro trecho, o mesmo autor, ainda destaca:

Em seu discurso de posse Maurício Fruet declarava que, depois de três gestões de “técnicos”, não prometia grandes obras, mas um governo voltado para o povo. Reconheceu o equipamento urbano de Curitiba desenvolvido, mas a sua prioridade seriam os bairros onde se localiza a maioria da população e dos problemas, dos esquecidos e desconsiderados nos planos, a Curitiba da desigualdade social. Falou do respeito a ser retomado à Câmara Municipal de Vereadores, sufocada pela repressão no processo autoritário. Ainda em discurso, Fruet anunciou seus planos e programas para a população de Curitiba e as mudanças na forma de administração. (REHBEIN, 2008, p. 191)

O governo de Maurício Fruet terá grande importância para o magistério municipal, especialmente pela aprovação da Lei Municipal n.º 6.761, de 08 de novembro de 1985, que dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público Municipal. Na seção II da aludida lei, o artigo 20 irá tratar da jornada de trabalho dos profissionais do quadro próprio do magistério.

Art. 20 - A jornada semanal de trabalho do magistério é constituída de horas-aula, horas-permanência e horas-atividade. § 1.º - O integrante do quadro próprio do magistério, salvo o disposto no artigo seguinte, terá na sua jornada de trabalho, um mínimo de vinte por cento (20%) de horas-permanência semanais, para atividades extraclases. (CURITIBA, Lei Municipal n.º 6761/85)

Além dos avanços relativos aos vencimentos e à remuneração dos servidores, o Estatuto do Magistério garante um mínimo de 20% de horas-permanência. Trata-se da garantia de melhores condições de trabalho aos docentes e do reconhecimento da natureza pedagógica de sua função, a qual pressupõe tempo específico para planejamento e avaliação.

O Estatuto também reitera o ingresso mediante concurso público.

Art. 3º - Os cargos do Quadro Próprio do Magistério serão providos segundo o regime jurídico deste Estatuto, mediante concurso público de provas ou de provas e títulos. (...) Art. 7º - A primeira investidura em cargo de provimento efetivo dependerá de aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, assegurada a mesma oportunidade para todos. (...) Art. 11 - A primeira investidura no Quadro Próprio do Magistério dar-se-á através de ato de nomeação. § 1º - A nomeação seguirá rigorosamente a ordem de classificação no concurso e atenderá o requisito de aprovação em exame de saúde pelo Órgão Competente do Município, garantida a nomeação ao deficiente cuja capacidade permita o exercício do cargo. (CURITIBA, Lei Municipal n.º 6761/85)

Na administração pública, a garantia de ingresso mediante concurso público, respeitando a ordem de classificação, coaduna-se aos princípios de impessoalidade, moralidade, legalidade e publicidade do Estado Democrático de Direito (princípios expressos, posteriormente, na Constituição Federal de 1988, aos quais será acrescido o princípio da eficiência em 1998, por meio da Emenda Constitucional n.º 19).

Esse procedimento impede, no ingresso dos servidores, a prática de ações clientelistas típicas do Estado Patrimonial. O princípio do mérito também organiza o Estatuto, aproximando a administração pública municipal de um modelo mais burocrático de gestão.

Art. 5o - A estruturação do Quadro Próprio do Magistério compreende duas áreas de atuação, a saber: I - Área de atuação 1, do Pré à 4a série do 1o Grau. II - Área de atuação 2, do Pré à 8a série do 1o Grau. § 1o - As áreas de atuação são agrupadas em classes, conforme a formação mínima para o exercício da profissão. § 2o - As classes são em número de quatro (4), em função da habilitação, assim compostas: CLASSE A - Pelo integrante do Quadro Próprio do Magistério, que possui habilitação mínima específica de Segundo Grau, com duração de três anos; CLASSE B - Pelo integrante do Quadro Próprio do Magistério, que possui habilitação mínima específica de Segundo Grau, com duração de quatro anos, ou de 2o Grau, com três anos, mais um ano de estudos adicionais; CLASSE C - Pelo integrante do Quadro Próprio do Magistério, que possui habilitação mínima específica de Grau Superior, ao nível de graduação, obtida em curso de curta duração, representada por licenciatura de 1o Grau; CLASSE D - Pelo integrante do Quadro Próprio do Magistério, que possui habilitação de Grau Superior, com duração plena, representada por licenciatura plena, inclusive as de Orientador Educacional e Supervisor Escolar. (CURITIBA, Lei Municipal n.º 6761/85)

Não obstante, cabe lembrar que o ingresso mediante concurso público na área educacional se faz, exclusivamente, para o Quadro Próprio do Magistério, cuja função será exercida nos espaços das escolas. O Departamento de Educação será constituído por profissionais do Quadro Próprio a convite do político eleito ou do dirigente que o representa. Os cargos comissionados poderão ser ocupados por profissionais externos ao funcionalismo público municipal.

Desse modo, o ingresso nas funções inerentes à administração educacional se dará mediante dois movimentos distintos: o primeiro deles via concurso público para o cargo de docente ou supervisor e orientador; o segundo mediante convite para atuar na administração. Em que pese os convites tenham como premissa o mérito, o procedimento de escolha não é universal e impessoal, o que os distinguirá



dos demais servidores e acrescentará um subgrupo de interesses nas interações do governo local com os cidadãos.

Ainda no governo de Maurício Fruet, os anseios democráticos que fomentavam maior participação nas decisões políticas ganham força e, nesse período de transição, se refletem nas propostas educacionais que buscam superar os princípios e pressupostos do modelo tecnicista, hegemônico na década de 1970.

A pedagogia histórico-crítica ganhará centralidade na formação dos novos professores, nos cursos de Pedagogia e na constituição dos currículos da década de 1980. Nesse contexto, Maurício Fruet aprovará o “Manifesto Político de Educação para uma Escola Aberta<sup>123</sup>”. “Escola Aberta” também foi o nome de um periódico produzido pelo Departamento da Educação nesse período, contribuindo com as discussões acerca do Currículo Básico para a escola pública municipal, que tinha como horizonte atender às necessidades da classe trabalhadora em sua elevação intelectual em detrimento à formação estreita para o mercado de trabalho. O Currículo Básico foi implantado em 1984 e trouxe consigo a exigência de um amplo processo de formação continuada.

O decreto de criação do Conselho Municipal da Educação também foi criado em 1985, por Maurício Fruet. A proposição foi então aprovada como Lei Municipal n.º 6.763 em 22 de novembro de 1985. Porém, o Conselho só será efetivamente implantado em março de 2007, na gestão de Beto Richa que teve Eleonora Fruet na Secretaria Municipal da Educação.

É interessante observar que no Brasil os períodos de regimes políticos mais autoritários sempre foram acompanhados de um processo de centralização mais intensa o que levou a associar descentralização com democratização. Por isso, não é estranho que nesse período de abertura política uma das principais ações do governo Maurício Fruet, segundo Vieira (2011) foi a conclusão do PMDU - Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano, cujas diretrizes fortaleciam órgãos setoriais da Prefeitura, denominados Administrações Regionais. Para a autora, as Regionais ganharam expressiva autonomia com a descentralização das ações do governo e levaram consigo a chancela da democracia.

---

<sup>123</sup> O “Manifesto Político de Educação para uma Escola Aberta” não apresentava uma proposta curricular em si, mas os pressupostos para uma nova concepção de escola em que a dimensão política do ato pedagógico era exaltada.

Assim, durante o período da ditadura militar, Curitiba teve seis referendos para prefeito, todos eles dominados pela ARENA, com exceção do último que foi indicado pelo PMDB, após extinção do bipartidarismo e do retorno das eleições diretas para governo do estado. Essa mudança já expressava o caminho que retomaria a abertura política e a redemocratização do país em 1985 por meio da eleição indireta que elevou Tancredo de Almeida Neves, filiado ao PMDB, à presidência da República. Com a Nova República retornam as eleições diretas para prefeitos<sup>124</sup> das capitais e, em 1985, disputam o cargo máximo do executivo municipal: Roberto Requião e Jaime Lerner<sup>125</sup>.

Roberto Requião de Mello e Silva foi candidato pelo PMDB, partido que teve suas origens no MDB (oposição no regime militar). Jaime Lerner era candidato pelo PDT apoiado pelo PDS e PFL (partidos que tiveram sua origem na ARENA). Jaime Lerner era, explicitamente, o candidato do grupo político que foi situação no regime militar.

Requião ainda contava com o apoio de Maurício Fruet, prefeito de Curitiba, e de José Richa, governador do Estado, ambos do PMDB. O governador José Richa licenciou-se do governo para dedicar-se à campanha de Roberto Requião e combater Leonel Brizola, candidato à presidência da República, e Jaime Lerner, que disputava o pleito com Requião. (REHBEIN, 2008, p. 201)

Jaime Lerner era da geração de políticos com perfil técnico, marca muito forte da política municipal curitibana, ao lado da “continuidade por revezamento”. Para Kunhavalik (2004) a projeção política de Jaime Lerner se construiu pelas mãos de Ney Braga, que em 1954 disputa as eleições municipais com o pai de Roberto Requião, Wallace Thadeu de Mello e Silva.

Destarte, são estes dois grupos, com a incorporação de novos atores políticos, que se revezam no executivo municipal e estadual de Curitiba e do Paraná, por isso este trabalho denominou de “continuidade por revezamento” a marca expressa pela tendência política local.

---

<sup>124</sup> Cabe lembrar que durante a ditadura militar as eleições para vereadores não foram interrompidas.

<sup>125</sup> Treze anos depois, em 1998, eles iriam novamente se enfrentar no pleito para eleição de governador do Paraná. Jaime Lerner se reelege.

Roberto Requião foi o primeiro prefeito eleito na Nova República, seguido de mais sete pleitos marcados pela continuidade política, conforme aparece no quadro a seguir.

Mandato	Partido	Prefeito	% votos (válidos)	Disputa principal
1986 a 1989	PMDB	Roberto Requião	45,48%	Requião x Lerner
1989 a 1992	PDT	Jaime Lerner	57%	Lerner x Maurício Fruet
1993 a 1996	PDT	Rafael Greca de Macedo	51,96%	Greca x Maurício Fruet
1997 a 2000	PDT	Cassio Taniguchi	54,67%	Taniguchi x Carlos Simões
2001 a 2004	PFL	Cassio Taniguchi	51,48% (2.º turno)	Taniguchi x Vanhoni
2005 a 2008	PSDB	Beto Richa	54,78% (2.º turno)	Beto Richa x Vanhoni
2009 a 2012*	PSDB	Beto Richa/Luciano Ducci	77,27%	Beto Richa x Gleisi Hoffmann
2013 a 2016	PDT	Gustavo Fruet	60,65% (2.º turno)	Gustavo Fruet x Ratinho Jr.

QUADRO 10 - ELEIÇÕES MAJORITÁRIAS, EM CURITIBA, NO PERÍODO DA NOVA REPÚBLICA.  
 FONTE: TRE-PR  
 Elaboração própria.

Conforme ilustra o quadro, Jaime Lerner deixa seu sucessor, Rafael Greca, na prefeitura de Curitiba para assumir o governo do Estado. Na sequência, Cassio Taniguchi permanece por duas gestões consecutivas<sup>126</sup>, assim como Beto Richa que também se reelege, mas deixa a prefeitura para assumir o governo do estado.

É interessante observar que os dois grandes grupos políticos paranaenses, representados pela imagem de Jaime Lerner (direita paranaense) e Roberto Requião (centro-esquerda) se alternam no poder. Entretanto, ao assumir o governo do estado, Requião não deixou sucessor para a capital, que seguiu com candidatos apoiados pelo grupo de Jaime Lerner. O PT amplia seu espaço e consegue polarizar as eleições com os sucessores de Jaime Lerner, mas não vence nenhum pleito.

Requião vence o primeiro pleito da Nova República, mas numa disputa bastante acirrada, “com 45,48% dos votos válidos (nominais) contra 41,70% dos votos de Lerner”. A diferença entre os candidatos foi de pouco mais de dezoito mil

<sup>126</sup> A Emenda Constitucional n.º 16, de 4 de junho de 1997, estabelece a possibilidade de reeleição, para um único período subsequente. A emenda foi promulgada no governo FHC e permitiu sua própria reeleição.

votos. “Lerner superou Requião em três zonas eleitorais; a diferença que deu a vitória a Requião estava na 145.<sup>a</sup> Zona Eleitoral, justamente onde se concentravam as classes mais carentes de Curitiba”. (REHBEIN, 2008, p. 219)

Em sua administração como prefeito de Curitiba, Roberto Requião deu continuidade ao processo de descentralização iniciado com Maurício Fruet e criou, no ano de 1986, a Secretaria Municipal das Administrações Regionais – SMAR – a qual herdou os cinco Distritos Rodoviários Municipais. Para constituir a estrutura desta Secretaria foram criadas nove sedes de Administrações Regionais, nos bairros da Capital. Estas sedes foram batizadas pelo prefeito de “Freguesias”.

Seu principal objetivo era descentralizar a execução dos serviços oferecidos pela prefeitura de Curitiba além de trazer um grande apelo pela democratização do poder, por meio de um governo que fora oposição durante todo o regime militar. Lineu Tomass foi quem primeiro assumiu a Secretaria Municipal das Administrações Regionais e, após um ano, esse cargo foi reconduzido para o irmão do prefeito, Maurício Requião.

No relatório anual de 1986, assinado pelo Secretário Lineu Tomass, constam as seguintes ações efetivadas pela SMAR:

(...) implantação das 9 sedes das administrações regionais e da sede própria da SMAR; atendimento a 105 vilas e favelas; 3 loteamentos abertos para atender 1.200 famílias de favelados, de áreas de risco de vida; 18.120 m<sup>2</sup> de calçadas (19 unidades atendidas: escolas, creches e postos); 25 fábricas comunitárias instaladas; construção de uma escola e mais 30 salas de aula (...). ([www.lintomass.wordpress.com](http://www.lintomass.wordpress.com))

O documento prossegue destacando benfeitorias como a instalação de lombadas e redutores de velocidade e outras obras de infraestrutura, saneamento e anti-pó. Cabe ainda destacar que ao elencar a lista de administradores regionais desse período é possível encontrar nomes de políticos como do atual secretário de governo de Fruet, Ricardo Mac Donald Ghisi.

Foram administradores regionais no período: Matriz - Ricardo MacDonald Ghisi; Boqueirão - Elizeu Ferraz Furquim; Cajuru - Juarez Campos Matesich; Boa Vista - Marco Aurélio Paterno; Santa Felicidade - Vicente Palhares; Campo Comprido - Osmar Sansonowski; Portão - Jonatas Pirkel; Pinheirinho - Doático Alves dos Santos e Umbará - Francisco Claudino Ferreira.

Na educação, o governo de Roberto Requião transformou o Departamento de Educação em Secretaria Municipal de Educação. Nesse período, a Rede Municipal de Ensino (RME) chegou a 100 escolas, totalizando mais de 65 mil matrículas.

Assim, em 1986 a Lei Municipal n.º 6.817, de 02 de janeiro, dispôs sobre a nova estrutura organizacional da Administração Municipal, criando a Secretaria Municipal da Educação (SME) como Órgão de Atividade-Fim. No Art. 7º, inciso VIII, alínea b, encontra-se a descrição das atribuições da Secretaria Municipal da Educação.

b) Da Secretaria Municipal da Educação: execução da política educacional do Município, compreendendo as seguintes principais atividades: 1 - Pesquisa didático-pedagógico para o desenvolvimento do ensino municipal; 2 - Integração com os demais órgãos da área educacional apoio e suporte às outras unidades de assistência social, cultural e à saúde; 3 - Promoção do ensino, consoante a legislação vigente, com vistas ao desenvolvimento do ser humano; 4 - Oferecimento de subsídios para o planejamento da Rede Escolar Municipal; 5 - Elaboração do relatório anual de atividades e da proposta orçamentária da Secretaria. (Lei Municipal 6.817/86, Art. 7º, inciso VIII, alínea b)

Para cumprir as atribuições descritas na Lei 6.817/86 que cria a Secretaria Municipal da Educação e lhe atribui a responsabilidade pela execução das políticas educacionais locais, em 26 de março do mesmo ano, o Decreto n.º 223/1986, alterou a estrutura organizacional, níveis hierárquicos e funcionais desta Secretaria e dispôs sobre as atribuições de seus Departamentos. Este Decreto, numa análise associativa da nova estrutura, deu outra configuração aos antigos Núcleos Comunitários (Decreto Nº 561/1974), à Divisão de Ensino (Decreto Nº 1.094/1979) e agora ao Departamento de Ensino.

Art. 1º A estrutura organizacional e os níveis hierárquicos, orgânicos e funcionais, da Secretaria Municipal da Educação são os seguintes:

SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO	SME
S-1 Secretário Municipal	
Gabinete do Secretário	SME-1
FG-3 Oficial do Gabinete	
DEPARTAMENTO DE ENSINO	EE
C-2 Diretor	
Assistência	EE-1
FG-3 Assistente	
Divisão de Apoio Técnico Pedagógico	EE-2
FG-3 – Chefe de Divisão	
Divisão de Educação Especial	EE-3
FG-3 – Chefe de Divisão	
Divisão de Ensino Supletivo	EE-4
FG-3 Chefe de Divisão	
Divisão de Aperfeiçoamento Profissional	EE-5

FG-3	Chefe de Divisão	
	UNIDADES ESCOLARES	UE
	Escola Municipal Eny Caldeira – Ensino de 1º Grau	UE-1
FG-2	Diretor	
	Coordenação Administrativa	UE-1.1
FG-1	Chefe de Seção	
	Escola Municipal Papa João XXIII – Ensino de 1º Grau	UE-2
FG-2	Diretor	
	Coordenação Administrativa	EU-2.1
FG-1	Chefe de Seção (...)	(CURITIBA, Decreto n.º 223, 1986)

A criação da SME foi necessária para dar suporte à Rede Municipal de Ensino que cresceu muito na década de 1980, atendendo no ano de publicação da referida lei, mais de 56 mil estudantes. Segundo Tomacheski (2003), decorre também desta lei o compromisso assumido pelo prefeito com a democratização do conhecimento e com a ampliação do acesso à escola. Esse compromisso foi expresso no Currículo Básico de 1988 que “representa um projeto pedagógico, produto de estudos, reflexões e debates, sistematizados no 4.º Plano de Educação, gestão 85-88, reunindo os esforços de vários profissionais da própria rede e de algumas universidades”. (p. 21) Para a autora, esse currículo, explicitamente fundamentado na pedagogia histórico-crítica, será lembrado historicamente como o momento de maior participação dos profissionais do magistério na elaboração do documento norteador da ação escolar. É também o período histórico em que ficou mais evidente a tentativa de reduzir o diapasão existente entre o planejamento e a execução do ensino.

À oportunidade ampliada de acesso impõe-se a necessidade de pensar mecanismos que garantissem a permanência do estudante na escola, fato que motivou a criação do projeto denominado “Educação Integrada em Período Integral”. Em 1987, a escola Antônio Pietruza passa a ser a primeira escola do município a ofertar educação em tempo integral. Nesse período, foram criadas mais sete escolas de tempo integral (ETIs), sendo elas: Adriano Robine, Belmiro César, Jornalista Cláudio Abramo, Do Expedicionário, Erasmo Pilotto, José Lamartine de Oliveira Lyra e Francisco Frischmann. O projeto previa que estas escolas estivessem localizadas na periferia da cidade, atendessem famílias de baixa renda e apresentassem índices elevados de reprovação e evasão escolar. (GERMANI, 2006) É também na gestão de Roberto Requião que a primeira escola municipal de ensino especial será implantada.

O pleito de 1988 teve duas fases distintas: na primeira fase os dois maiores concorrentes eram os candidatos Maurício Fruet do PMDB e Algaci Túlio do PDT. Maurício Fruet liderava as pesquisas de intenção de voto com uma margem de quinze pontos percentuais acima do segundo candidato. Não obstante, conforme descreve Rehbein (2008)

No segundo momento, na reta final de campanha, em novembro, entrou oficialmente em cena o candidato Jaime Lerner (PDT), mudando todo o cenário e os rumos da eleição. Algaci Túlio renunciou a sua candidatura e passou a vice na chapa de Lerner e a campanha relâmpago de 12 dias, com a volta do “Coração Curitibano”, conquistou o eleitorado. A chamada “campanha dos doze dias” com os slogans “Agora sim – Jaime Lerner”, “Jaime Lerner, com certeza”, foram criados por Sérgio Mercer, ex-presidente da Fundação Cultural e publicitário responsável pela campanha de 1985. (pp. 222-223).

Além do episódio que marcou a segunda fase da campanha eleitoral que envolveu o pleito municipal de Curitiba em 1988, Carvalho (2002) destaca o papel do PTB na vitória de Lerner, pois o candidato Enéas Faria<sup>127</sup> concentrou os votos na periferia da cidade, onde Lerner não tinha alcance e, conseqüentemente, os retirou de Maurício Fruet. O PMDB também se tornara o partido da situação pós-regime militar e a imagem do governador do Paraná, Álvaro Dias (PMDB), estava fragilizada em razão do episódio da greve dos professores que marcou a história do magistério estadual com o “30 de agosto”<sup>128</sup>. O fracasso do Plano Cruzado no governo de José Sarney também não ajudava na campanha.

O candidato do PT, Claus Magno Germer, destacava como principais ações de seu programa o transporte coletivo, o saneamento básico e a habitação. Não obstante, também apontava em sua proposta de governo a necessidade de revisar o estatuto dos funcionários públicos e professores municipais, reformulando o quadro de carreira que estava desatualizado em comparação ao mercado de trabalho e melhorando as perspectivas de ascensão funcional.

---

<sup>127</sup> Os partidos PTB (Enéas Faria) e PFL (Airton cordeiro) renunciaram às suas candidaturas e aliaram-se ao candidato Jaime Lerner.

<sup>128</sup> No dia 30 de agosto de 1988 os professores do magistério estadual paranaense foram surpreendidos por policiais militares que avançaram com cavalos, cães e bombas de efeito moral enquanto protestavam na Praça Nossa Senhora de Salette, Centro Cívico, em Curitiba. A repressão deixou dez pessoas feridas e cinco manifestantes foram presos. O episódio tornou-se um marco na luta da categoria por melhores condições de trabalho e é lembrado anualmente.

De acordo com os dados levantados por Rehbein (2008), no período da Nova República até o pleito de 2004, essa eleição foi a que teve o menor índice de abstenção, 7,46%. Curiosamente, também é a que apresenta o maior índice de votos em branco, 10,06%, denotando certa insatisfação por parcela significativa de eleitores. De todo modo, a vitória de Lerner sobre o PMDB lhe garantiu poder político no Paraná até o ano de 2002<sup>129</sup>.

O perfil administrativo de Jaime Lerner, herdado de suas outras gestões como Prefeito de Curitiba – na época da ditadura (1971-1975 e 1979-1983) – estruturava-se a partir do estabelecimento de um núcleo de governo técnico. Esse perfil mais técnico não apenas permite justificar de “modo impessoal” as escolhas políticas como também, no tocante à administração, reduz ao máximo a emergência de novas lideranças políticas em seu governo.

Foi no bojo desta concepção que Jaime Lerner extinguiu a Secretaria de Administrações Regionais arrefecendo suas estruturas ao não descentralizar a execução dos serviços públicos por meio delas. As Secretarias Municipais, por sua vez, criaram suas próprias coordenações regionais que agiam de maneira autônoma em relação aos administradores regionais. Portanto, é na gestão de Jaime Lerner que se instauram os Núcleos Regionais da Educação por meio da Lei Municipal 7.671, de 1991. A referida lei estabelece que:

Art. 32 – Os Núcleos terão atuação no âmbito das unidades da Administração direta, para assegurar linguagem uniforme, universalização de conceitos e execução integrada das atividades que representam, em estrita observância ao disposto neste Título. (CURITIBA, Lei 7.671/91)

Nesse momento, os Núcleos Regionais da Educação (NREs) foram constituídos pelo Chefe de NRE, pela equipe de apoio administrativo e pelo pedagogo que deveria articular o trabalho das equipes pedagógicas escolares à proposta pedagógica da rede.

Na SME a função de Gerente será criada a partir de 1991, com a Lei Municipal n.º 7704/91.

(...) Nível de Gerência, representado pelo Gerente, Símbolo FG-5, com funções de organização, operacionalização e controle de determinadas atividades que, por sua importância, complexidade, nível de

---

<sup>129</sup> Jaime Lerner governou o Paraná de 1995 a 2002 e conseguiu eleger para prefeito de Curitiba dois sucessores que atuaram ativamente em sua campanha: Rafael Greca de Macedo, que era o líder do PDT na Assembleia Legislativa e Cássio Taniguchi, ex-presidente da Urbs e do IPPUC.



responsabilidade e limite de decisão, exijam tratamento diferenciado e que serão ocupados por servidores municipais pertencentes ao grupo ocupacional da área onde atuam, com um mínimo de 03 (três) anos na carreira. (CURITIBA, Lei Municipal n.º 7704, 1991)

No ano seguinte, o Decreto Municipal n.º 221, de 08 de abril de 1992, dá nova definição à estrutura organizacional e aos níveis hierárquicos e funcionais da Secretaria Municipal da Educação, bem como define a Função Gratificada exercida pelos Chefes de NRE. Este Decreto formaliza a estrutura orgânica da SME, mas não declina as competências específicas dos cargos.

As atribuições dos diversos níveis hierárquicos da SME, incluindo os NREs, ficaram dispostas no Decreto Municipal n.º 543 de 1992, que aprovou o Regimento Interno da Secretaria Municipal da Educação. De acordo com o respectivo Decreto:

Art. 60 – Os Núcleos Regionais de Educação, nível de atuação auxiliar, reportam-se diretamente à Superintendência Técnica da Secretaria Municipal da Educação. Supervisionam diretamente os Serviços de Apoio Técnico Pedagógico, as Escolas Municipais e as unidades Recreativas. Têm por finalidade coordenar o planejamento, a execução, o controle e a avaliação das ações regionalizadas da Secretaria Municipal da Educação. Para tal tem como atribuições: Coordenar a execução das propostas da política educacional da Secretaria Municipal da Educação junto às Unidades Escolares, Recreativas e Comunidade; Supervisionar as atividades administrativas, em nível regional, em cumprimento aos dispositivos legais e instruções emanadas da Secretaria Municipal da Educação, a fim de garantir a efetivação do Plano Municipal da Educação; Acompanhar e supervisionar as ações pedagógicas, de forma a garantir a execução da proposta pedagógica da Secretaria Municipal da Educação, nas Unidades Escolares (Currículo Básico, Educação Especial, Educação Básica de Jovens e Adultos); Promover ações que visem maior aproximação entre Unidades Escolares e Recreativas e a Comunidade; Realizar o diagnóstico da situação local, com vistas à execução das atividades da Secretaria Municipal da Educação e indicação de alternativas de solução; Criar e desenvolver fluxos de informação e comunicação entre as Unidades Escolares e Recreativas e a Comunidade; Promover a integração com os Núcleos das demais secretarias que atuam na área social, visando a conjugação de esforços para a melhoria da qualidade de vida das Comunidades; Acompanhar e orientar o cumprimento do Calendário Escolar homologado pela Secretaria Municipal da Educação; Orientar as Unidades Escolares e Recreativas no cumprimento do preconizado em seus respectivos regimentos; Fornecer subsídios à Secretaria Municipal da Educação para a elaboração do Plano de Obras, objetivando a adequação e expansão da rede escolar física; Subsidiar as Unidades Escolares no planejamento da programação das atividades esportivas, culturais e de lazer oferecidas à Comunidade; Agilizar o encaminhamento e as providências necessárias das reivindicações e necessidades das Unidades Escolares e Recreativas afetas à área de atuação do Núcleo, junto aos órgãos competentes. (CURITIBA, Decreto Municipal n.º 543, 1992)

Dentre as atribuições do NRE, prevista pelo Decreto Municipal n.º 543 de 1992, cabe destacar aquelas que foram conformando seu papel principal: “coordenar a execução das propostas da política educacional da Secretaria Municipal da

Educação junto às Unidades Escolares, Recreativas e Comunidade”. Esta função deixa claro o papel do NRE no processo de implementação das políticas educacionais.

Considerando os pressupostos teóricos explicitados no capítulo três deste trabalho – os quais enfatizavam o poder da burocracia na implementação de políticas públicas – pode-se afirmar que este grupo é o que detém maior poder discricionário na burocracia administrativa da SME. Isso porque, além de ficar responsável pela implementação das políticas educacionais junto às escolas ele também é responsável por encaminhar as reivindicações das unidades escolares e “fornecer subsídios à Secretaria Municipal da Educação para a elaboração do Plano de Obras, objetivando a adequação e expansão da rede escolar física”.

Apesar das mudanças de atribuições ao longo da história dos NREs, ainda é muito forte o papel das chefias de NRE na definição das prioridades regionais no que se refere a reformas e outros investimentos.

Com relação às prioridades educacionais do governo Lerner, as escolas de tempo integral permanecem na agenda política local. No entanto, a resposta a este problema se construiu sobre novas bases, modificando a estrutura física e curricular das instituições. As escolas de tempo integral passaram a ser denominadas de Centros de Educação Integral (CEIs) sob o Parecer n.º 201, do Conselho Estadual de Educação, aprovado em 04 de setembro de 1992. Para Germani (2006) tratava-se de “outra proposta de escola de tempo integral, com estruturas físicas bem diferentes. A visão arquitetônica dessa nova gestão buscava, além de uma nova concepção de espaço escolar, um barateamento das obras”. (p. 98)

É interessante observar, no trabalho de Campos (1993) que – apesar de uma aparente continuidade da gestão Lerner à proposta pedagógica que a RME estava construindo, especialmente no tocante aos objetivos da escola, organização curricular e formação continuada – há uma alteração na ocupação de alguns cargos de direção da Secretaria Municipal da Educação que fragiliza a continuidade do processo já implantado. Essa fragilidade se fez sentir em diversos aspectos do trabalho pedagógico, conforme descreve Campos:

Um outro momento político partidário se colocava, com propostas semelhantes de democratização da educação e resgate de conteúdos básicos para a escola pública, mas com um grupo de profissionais não suficientemente organizado e comprometido com o encaminhamento

anterior. O grupo que passa a gerir a política de educação no município cessou cursos, assessoramentos e discussões, paralisando o trabalho desenvolvido inicialmente. (1993, p.177)

Para a autora, a mudança abrupta nos encaminhamentos oriundos da Secretaria Municipal da Educação não foi incorporada facilmente pelas escolas que passaram a exigir, principalmente, o retorno dos cursos e assessoramentos.

Destarte, mesmo mantendo um discurso semelhante ao das duas gestões anteriores (Fruet e Requião), as ações se encaminham em outra direção: a reescrita do currículo em 1991 flexibiliza os pressupostos e a unidade teórica do currículo básico de 1988; a veiculação do Jornal “Escola Aberta” é finalizada; institui-se a avaliação de desempenho dos servidores do magistério municipal baseada em princípios da gestão empresarial e revoga-se o Estatuto dos Servidores do Magistério Municipal.

Apesar dos descontentamentos do magistério municipal com os rumos da política educacional no governo Lerner, ele consegue eleger seu sucessor. A campanha eleitoral municipal de 1992 se constrói no bojo do processo que culminou com o *impeachment* do Presidente da República, Fernando Collor de Mello. Lerner que almejava o governo do estado, precisava de um sucessor para a capital.

A primeira opção de Lerner era Cássio Taniguchi, seu sócio e planejador de obras que ajudaria a alavancar o seu nome para o governo. Seria o candidato do grupo em 1992, mas foi atropelado pelo deputado estadual pedetista, Rafael Greca, fiel escudeiro de Lerner, que teria trabalhado nas bases municipais do partido, fato que o tornaria um candidato imbatível na convenção do partido. Entretanto, Taniguchi continuava sendo confiável a Lerner e seus seguidores, tanto que em 1996 disputou a sucessão de Greca e foi vitorioso. (WASHINGTON, 1999, p. 12).

O candidato Rafael Greca de Macedo representava a continuidade da administração de Lerner, que coordenou sua campanha, e foi eleito já no primeiro turno com 51,96% dos votos.

Após a vitória de seu candidato, Jaime Lerner viajou para New York, nos Estados Unidos da América, para receber o “Prêmio Habitat”, das mãos do Secretário Geral das Nações Unidas em setembro daquele ano. Este prêmio era um reconhecimento pelo prestígio das ações e programas desenvolvidos nas áreas de habitação e meio ambiente nos seus mandatos frente à Prefeitura de Curitiba, como cidade modelo – este era o seu marketing. Curiosamente, esses prêmios surgiam sempre às vésperas de uma eleição. (REHBEIN, 2008, p. 259)

O governo de Rafael Greca será lembrado, na educação, pelo livro “Lições Curitiba” e pela criação dos Faróis do Saber (bibliotecas) além da construção dos CEIs –

Centros de Educação Integral – oriundos da gestão anterior. Trata-se de uma herança mais predial do que pedagógica. Acerca dos “Lições Curitibanas” é o próprio Rafael Greca que assim os define:

A mais importante de todas as ações desenvolvidas foi a edição da coleção Lições Curitibanas. Foram livros de ensinar a ler, a escrever e a contar, de primeira a quarta série, com desenhos, servindo-se do estilo paranista, inclusive da semiótica paranista, uma semiótica baseada na pinha, no pinhão, a partir dos desenhos de Lange de Morretes, e de grandes pintores da década de vinte e trinta que criaram as calçadas de Curitiba e todo movimento paranista, anterior ao modernismo paranaense. Esses livros desenhados pelo melhor artista gráfico brasileiro, que é o Miran, são muito bem cuidados graficamente, e impressos em papel bíblia, para durarem por muito tempo, postos em edição da Enciclopédia Britânica, dentro da sala de aula um exemplar individual para cada aluno, eles deram um grande respeito à criança e ao professor. E, eles na verdade, funcionavam para a escola curitibana como o missal romano funcionava para a igreja católica, a idéia era de dar uma ordenação ao aprendizado e ao ensinamento. Assim, como na sagrada liturgia da igreja católica o celebrante dispõe do missal romano para não se esquecer das palavras da liturgia em cada dia, e tem a liturgia quatro anos litúrgicos diferentes para serem repetidos a cada quatro anos, e o padre não precisa saber décor a missa dos quatro anos seguidos, a professora da escola pública curitibana, no meu entendimento, tinha o Lições Curitibanas, para mesmo poder improvisar as suas aulas e prepará-las de acordo com a sua inteligência e o seu talento. Ter também quatro anos seguidos de Lições Curitibanas, para dar suas lições usando seu talento, mas também, tendo as lições básicas, com as ilustrações básicas, com categorias curitibanas de pensamento, ensinando a ler, a escrever, a contar, a geometria, a matemática, a geografia, a biologia, a ciência e todas as disciplinas básicas junto com a cidadania, sobretudo, provocando a cidadania de maneira que nós provocamos assim um saber universal usando as categorias da realidade cotidiana, desde as torres da cidade, passando pelos marcos culturais, monumentos, árvores, estátuas, igrejas, até nós chegarmos aos costumes próprios da cidade. Era a nossa idéia com isto, provocar nas crianças o amor pela sua terra, pelo seu ecossistema, pelo seu espaço urbano, mas a partir daí há também a visão do mundo, dentro do pensamento do grande sábio russo Leon Tolstói que “só será universal quem souber cantar a sua aldeia”. (GRECA apud SOARES, 2003, p.138)

Embora não seja objeto deste trabalho, cabe destacar da citação a concepção de cidadania compreendida como uma abstração homogênea e universal, acessível a todo “curitibano-padrão” que faz jus à cidade modelo de cultura e planejamento urbano. Observe que o ex-prefeito, durante a entrevista, fala de “categorias curitibanas de pensamento” e que o saber universal seria apropriado pelos estudantes “usando as categorias da realidade cotidiana, desde as torres da cidade, passando pelos marcos culturais, monumentos, árvores, estátuas, igrejas” numa visão restritiva da cidade. Não há dúvidas na intenção de transformar o livro “Lições Curitibanas” no Currículo da escola e, a partir dele, reduzir os processos de formação continuada a treinamentos.

Na gestão Greca também tiveram início os Cursos de Educação a Distância nos diferentes componentes curriculares, a TV Professor, as teleconferências, o projeto “Linha do Pinhão” e a produção do Jornal Curitibinha (distribuído mensalmente a todos os estudantes da rede)<sup>130</sup>.

Todo esse investimento tecnológico se produziu no bojo de mudanças significativas na estrutura administrativa educacional municipal. A Divisão de Aperfeiçoamento Profissional será substituída pelo Departamento de Tecnologias e Difusão Educacional, que passa a ser responsável pelo desenvolvimento dos programas de capacitação profissional.

Assim, a qualificação docente passa a ser responsabilidade de um departamento-meio que terá, a partir de então, a finalidade de executar propostas advindas de outro departamento. Há a fragmentação no interior da Secretaria Municipal de Educação entre os responsáveis por pensar a direção curricular da Rede e os responsáveis pela implementação dos programas de capacitação e formação continuada.

Essa mudança no organograma da administração educacional, com a criação de departamentos-meio, irá redesenhar as disputas por poder no interior da Secretaria. A esse respeito é interessante notar a mudança ocorrida nos Núcleos Regionais de Educação (NREs). Estes permaneceram, exclusivamente, com a equipe administrativa, os pedagogos foram retirados e passaram a compor a equipe central da administração educacional, só retornando aos NREs em 1998. É a própria Secretária da Educação, na gestão do governo Greca, que explica os motivos que justificaram a saída dos pedagogos dos NREs.

Os Núcleos Regionais eram voltados para a parte administrativa das escolas. As escolas tinham os seus pedagogos, na época não tinha pedagogo no Núcleo, até foi uma experiência nova porque quando nós chegamos, tiramos os pedagogos dos Núcleos. A presença dos pedagogos nos Núcleos começou a formar guetos pedagógicos, ou seja, várias linhas, em vários Núcleos. Então, nós resolvemos não ter nenhum pedagogo nos Núcleos e centralizamos a parte pedagógica que era nosso filé mignon, era que nós queríamos a certeza de que a assistência pedagógica que estaria sendo desenvolvida nas escolas era aquela voltada ao aluno e aos professores. Os pedagogos foram retirados dos Núcleos porque começaram a formar várias linhas, daí a gente disse, a Secretaria é uma só, as nossas linhas de ação estão aqui e nós vamos atrás disto. Aí foi aquele choque de tirar a pedagoga do Núcleo, como se a gente fosse meio mau-mau, meio monstrinho, mas depois, eles viram que não era nada assim. (BLUME apud SOARES, 2003, p. 152-153)

---

<sup>130</sup> Algumas informações acerca das ações do governo na área educacional que aparecem, neste texto, sem explicitação da fonte, referem-se a fatos vivenciados pela autora como servidora pública municipal desde a década de 1990.

Tratava-se, explicitamente, de descentralizar as atividades secundárias, administrativas, mantendo o controle sobre as atividades que conformavam o projeto pedagógico a ser implementado, o qual não poderia sofrer nenhum tipo de contestação ou influência local. Foi também nesse período que parte da Semana de Estudos Pedagógicos<sup>131</sup> (anteriormente denominada de Semana Móvel) ficou sob responsabilidade da unidade escolar. Se por um lado essa mudança poderia representar maior autonomia das escolas por outro, contradiz os argumentos utilizados para justificar a saída dos pedagogos dos NREs, pois as escolas organizaram-se de modo bastante peculiar independente de critérios mais unificadores.

Em 1993, foi publicado o Decreto Municipal n.º 1442 que dispõe sobre a estrutura organizacional, níveis hierárquicos, orgânicos e funcionais da Secretaria Municipal da Educação e que revoga o Decreto Municipal n.º 221/1992. Não obstante, o novo decreto não trouxe nenhuma alteração para os NREs. Do mesmo modo, os dois próximos decretos que trataram da mesma temática – Decretos Municipais n.º 510/1995 e n.º 374/2003 - também não trouxeram nenhuma mudança para as atribuições dos NREs.

Pode-se afirmar, assim, que desde a sua criação em 1992 até 2003 – período superior a dez anos – os NREs mantiveram a mesma função, já destacada anteriormente.

Do mesmo modo, há uma tendência à permanência dos chefes de núcleo nesta função, como aparece na figura da página seguinte. Porém, antes de analisar a imagem é preciso compreender sua estruturação.

A figura foi construída a partir de alguns comandos: o retângulo, correspondente à linha de seu respectivo NRE. Representa o tempo de permanência do chefe de núcleo nesta função. A quantidade de retângulos em cada linha representa a quantidade de servidores que assumiram a função de chefia no decurso dos governos. Os retângulos numerados de 1 a 5 representam, para cada número distinto, o tempo de permanência do mesmo servidor na função de chefe, embora em núcleos diferentes. Os números de 6 a 9 representam os chefes de

---

<sup>131</sup> Período correspondente a uma semana, previsto em Calendário Escolar, destinado a processos de formação continuada para os profissionais da Rede Municipal de Ensino. Anterior ao governo Greca, essa Semana era totalmente organizada pela Secretaria e destinada ao conjunto dos profissionais.

núcleo que mudaram de função em 2013, assumindo outras funções de maior poder na hierarquia da SME e da SEED.

Essa é uma característica específica desse grupo que constitui a burocracia educacional e ajudará a caracterizá-lo no próximo capítulo. Inicialmente, caberá destacar aqui a permanência desse grupo na mesma função, com revezamento entre os núcleos, independente de governo e dos rumos da política educacional e, mais do que isso, quando da saída desta função os servidores – com poucas exceções – assumem funções ou cargos de maior poder e influência.

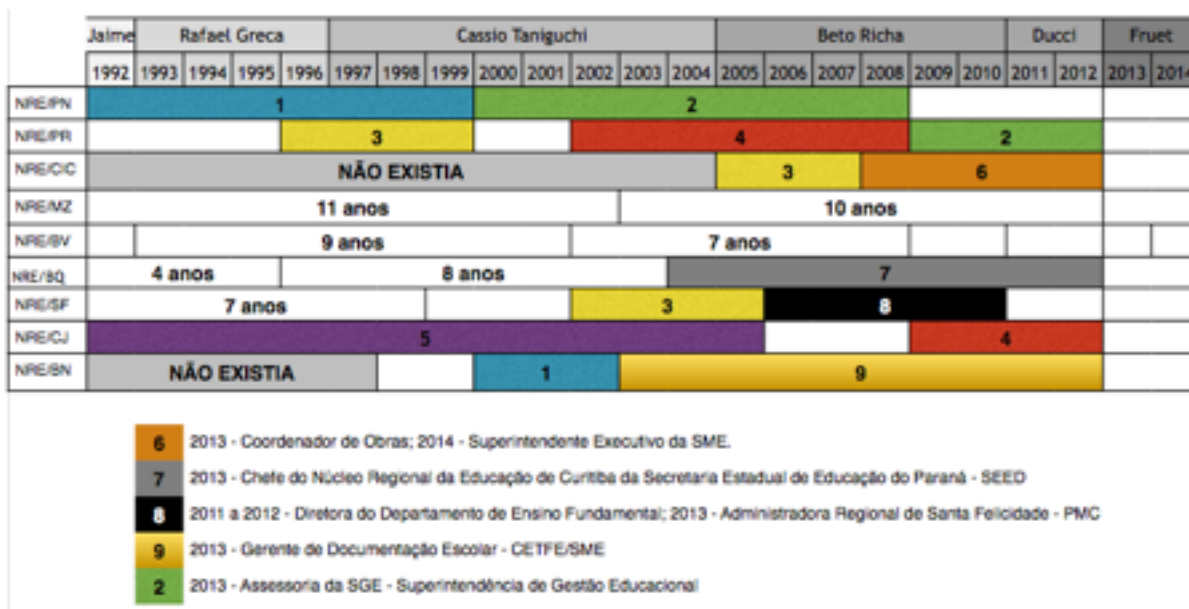


FIGURA 6 - MOVIMENTAÇÃO DOS SERVIDORES QUE OCUPARAM A FUNÇÃO DE CHEFES DE NÚCLEO NO PERÍODO DE 1992 A 2013.  
 FONTE: BANCO DE DADOS PRÓPRIO.  
 Elaboração própria.

Em 1994, Fernando Henrique Cardoso fora eleito presidente da República e Jaime Lerner governador do estado do Paraná, derrotando o candidato Álvaro Dias. O grupo político de Lerner ascendia politicamente e fortalecia o perfil técnico dos políticos paranaenses em detrimento à figura do político tradicional, bastante maculada pela corrupção. É nessa direção que Lerner projeta mais um político de perfil técnico, desconhecido do eleitorado: Cassio Taniguchi.

Com o apoio efetivo de Lerner e Greca, Taniguchi (que fora presidente da URBS e do IPPUC) vence as eleições já no primeiro turno. O segundo colocado, Carlos Simões, não conseguiu apoio integral de seu partido. Também é nesse pleito

que o PT conquista um percentual mais significativo de votos, ficando em terceiro lugar.

O cenário político desse pleito – além de reforçar a já citada característica da “continuidade política” e do “perfil técnico” – também apresenta um contexto de baixa competitividade, observada pela diferença percentual entre o primeiro e o segundo colocado que foi de 24,42%; o índice de abstenção chegou a 14,83%.

O governo de Cassio Taniguchi conservará alguns projetos iniciados na gestão anterior como o Farol do Saber, a TV Professor, as Teleconferências, a descentralização da Semana de Estudos Pedagógicos e acrescentará novas ações coadunadas aos princípios de administração gerencial fortemente instalados na administração pública.

Há, nesse período, grande incentivo às parcerias com o privado e uma tendência à terceirização que, no setor de educação, teve início com os serviços de limpeza e de alimentação. A participação em cursos ofertados pela Secretaria Municipal da Educação ficaram condicionadas a sorteios realizados pelos NREs e o princípio do mérito como justificativa para processos excludentes ampliou a competitividade no interior da rede com programas como o “Fazendo Escola”<sup>132</sup>.

Os rumos da administração pública assumiam explicitamente os princípios gerenciais pautados na eficácia, os quais deveriam nortear as decisões políticas a despeito da natureza do serviço público. O princípio da contenção de despesas fica visível na fala do prefeito durante um Seminário intitulado “Experiência de Indianópolis na Gestão Pública Municipal”.

Quanto custa um aluno na escola pública? Quanto custa um procedimento na área de saúde? Quanto custa uma criança na creche? Será que não é mais barato pagar alguém para cuidar das nossas crianças? Posso estar falando uma grande heresia, mas é por aí. Nós estamos levantando estes parâmetros nas diversas áreas para estabelecermos o rumo de nossa administração. (Cássio Taniguchi. In: Jornal do SISMMAC, junho de 1997 apud SILVA, 2006, p.69)

---

<sup>132</sup> O Projeto “Fazendo-Escola” foi criado na Gestão Cassio Taniguchi, renomeado para Projeto “Escola-Universidade” na gestão do prefeito Beto Richa e rebatizado de “Edupesquisa” no governo de Gustavo Fruet (2013). Trata-se de uma parceria entre universidades e SME, na qual os professores desenvolvem um projeto de intervenção em seu local de trabalho com a orientação de professores da universidade. Para desenvolverem esse projeto os professores recebem uma bolsa-auxílio que se transforma em complementação salarial, definida por critérios meritocráticos, haja vista ter um número reduzido de bolsas que exigirá um processo seletivo. Não há nenhuma exigência de que o projeto desenvolvido pelo professor esteja vinculado ao Projeto Político-Pedagógico da escola. Na Rede Estadual, projeto semelhante era desenvolvido sob a denominação de “Vale-Saber”.



A política de descentralização toma forma com as “Ruas da Cidadania” que concentraram núcleos de todas as Secretarias municipais que prestam serviços essenciais à comunidade. Nesse período os NREs ganham nova centralidade incorporando um novo profissional: a alfabetizadora. Tem início o “Projeto Alfa”. Este projeto atendia, por meio das alfabetizadoras de Núcleo, 41 escolas que apresentavam índices muito elevados de retenção na 1.<sup>a</sup> série. Em 1998, o Projeto é estendido a todas as escolas e ampliado para as turmas de 2.<sup>a</sup> série. O foco da formação será a avaliação da aprendizagem da leitura e da escrita. Neste ano, os pedagogos voltam a compor as equipes dos NREs.

Sob a égide dos princípios que orientaram os rumos da gestão no governo Cassio Taniguchi, foi implantada, em 1999, a proposta de organização das escolas em “Ciclos de Aprendizagem”. Segundo Silva (2006) precedeu essa proposta um contrato de prestação de serviço firmado entre o IMAP – Instituto Municipal de Administração Pública – a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e a Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP). “O objetivo descrito no contrato era o desenvolvimento do projeto Gestão Estratégica para Resultados na Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC), através de um programa-piloto que seria implementado num órgão da PMC”. (p. 84)

A Secretaria Municipal da Educação foi escolhida para servir de base metodológica para a implantação gerencial no âmbito da Prefeitura Municipal de Curitiba. Para tanto, seriam desenvolvidas as seguintes ações:

(...) desenvolvimento da dimensão estratégica, estabelecendo missão, visão e valores da organização; indicadores de desempenho, com ênfase em eficiência, que parece estar relacionada ao menor custo dos processos realizados; eficácia no que se refere aos produtos e resultados almejados; efetividade, compreendida como o impacto ocasionado pelos resultados obtidos; tradução de estratégias em programas de ação; orçamento para resultados com dimensão de flexibilidade: controle e avaliação visando os resultados; capacitação de corpo técnico e gerencial centrado em formulação de programas, planejamento e controle gerencial e avaliação de programas. (PROJETO FGV/EBAP-IMAP, 1998 apud SILVA, 2006, p. 85).

Segundo Silva (2006) a proposta de Ciclos de Aprendizagem foi gestada no bojo desta experiência-piloto para uma gestão centrada em resultados, constando como um dos sub-programas do Ensino Fundamental. O primeiro documento encaminhado às escolas “A escola municipal e os ciclos de aprendizagem – proposta de implantação – Secretaria Municipal da Educação” apresentava, já na

introdução, os mesmos componentes da dimensão estratégica da SME elaborados em parceria com a FGV/EBAP:

**MISSÃO:** ser um elo do desenvolvimento de Curitiba, assegurando ao aluno educação de qualidade para o exercício da cidadania, atendendo a demanda. **VISÃO:** Rede de escolas autônomas e empreendedoras, que atendam às necessidades e expectativas da sociedade, garantam a excelência na educação e busquem o permanente sucesso do aluno, dando ênfase à sua participação cooperativa na sociedade. **VALORES:** Autonomia: exercício do poder de decisão na esfera onde ele se faz necessário; Gestão Democrática: estabelecimento de elos para o desenvolvimento de ações cooperativas envolvendo democraticamente todos os segmentos implicados; Qualidade: compromisso de constante melhoria e busca de resultados efetivos em todos os processos, dando oportunidade à formação da competência humana para a ação social consciente; Organização Empreendedora: aquela que busca soluções e estratégias inovadoras; Ética: capacidade de pensar e agir com integridade, credibilidade e responsabilidade na dinâmica das relações interpessoais, institucionais e cognitivas; Competência Profissional: profissionais com embasamento técnico adequado, comprometidos com o aprimoramento permanente e consciente de seu papel social. (PROJETO FGV/EBAP-IMAP- SME,1999 apud SILVA, 2006, p. 87)

O empreendedorismo, a busca de resultados, a autonomia para buscar soluções individuais para os problemas da escola, a cooptação das famílias e da comunidade para ajudarem na manutenção financeira da escola via parcerias e trabalho voluntário será o mote deste período. As equipes dirigentes das escolas são orientadas a reproduzir em seus planos de ação o mesmo modelo de planejamento estratégico elaborado em parceria com a FGV e a EBAP.

Nesse ínterim, sem muita discussão e sem compreender as mudanças que representariam na organização do trabalho pedagógico, as escolas “optaram” pela organização em ciclos de aprendizagem. Poucas escolas, curiosamente as que se localizavam em bairros mais aquinhoados, permaneceram seriadas<sup>133</sup>. Silva (2006) em sua investigação sobre os Ciclos de Aprendizagem é enfática em sua análise:

Ao desenvolver a análise-crítica dos textos oficiais da política de ciclos de aprendizagem em Curitiba, em confronto com os documentos e depoimentos, percebe-se que aqueles apresentam claramente a visão empresarial destinada à educação, com ênfase na busca por resultados. Observa-se ainda acentuado ecletismo teórico, principalmente no Projeto de implantação, característica que permeia todo o texto da política, sendo possível encontrar aliados autores de pensamento conservador e

---

<sup>133</sup> Para aprofundar as discussões acerca do processo que antecedeu a organização dos Ciclos de Aprendizagem na Rede Municipal de Ensino de Curitiba, bem como para conhecer detalhadamente sua proposta e os caminhos de sua implantação ver as pesquisas de SILVA (2006) e KNOBLAUCH (2003).

progressista. Nesse sentido, muitos conteúdos aparentemente progressistas foram empregados nos documentos, para justificar a implantação da política de ciclos. Entre esses conteúdos estão: a democratização, via eliminação da reprovação e ampliação do acesso à educação; a educação de qualidade; a gestão democrática, a autonomia e a participação. É importante ressaltar que esses conteúdos do discurso progressista são tomados na administração Taniguchi, porém resignificados pelo discurso e pelas práticas conservadoras. (p. 98)

Em outro trecho, a mesma autora, destaca a celeridade que acompanhou a implantação dos ciclos concomitante à resiliência por parte das escolas.

Diante da implantação acelerada dos ciclos, houve intervenção da diretoria do sindicato, solicitando ampliação deste prazo por compreender que “é preciso um amplo debate com a comunidade, movimentos sociais, pais e servidores para um aprofundamento da proposta de ciclagem”. (Jornal do SISMMAC, abril de 1999) Na mesma matéria, o jornal informa que foi realizado pelo sindicato no dia 12 de abril de 1999 um seminário, no qual a professora Andréa Gouveia (UFPR) debateu a implantação dos Ciclos de Aprendizagem, com a participação de 150 professores. Como se observa, o seminário foi realizado pouco antes da data exigida para definição oficial pelos ciclos, o que indicou uma tentativa da diretoria do sindicato de lançar para as escolas a discussão sobre a organização escolar em ciclos e a possibilidade de resistência das escolas a uma política impositiva e acelerada, exigindo da SME um processo mais democrático e responsável, o que não aconteceu. O título do segundo seminário organizado pelo sindicato: “Totalidade e totalitarismo” indicava a contradição implícita nesta questão, ou seja, a necessária e desejada superação da lógica seriada e excludente, porém diante de uma política que, embora promettesse, não oferecia as condições para esta efetivação. (p. 158)

A grande alteração que acompanhou a organização da escola em ciclos de aprendizagem foi a mudança nos processos de promoção do estudante. Mesmo as Diretrizes Curriculares elaboradas para a escola ciclada, com objetivos definidos por ciclo, precisou de intérpretes que a transformaram em cadernos pedagógicos e cadernos de critérios de avaliação já organizados por ano letivo.

Nesse ínterim, a eleição municipal do ano 2000 foi precedida pela reeleição de Fernando Henrique Cardoso para presidente da República e de Jaime Lerner para governador do Paraná, ao derrotar Roberto Requião. Cassio Taniguchi, que tinha como vice na chapa Carlos Alberto Richa (Beto Richa), também vence o pleito para o executivo municipal, porém somente no segundo turno, o qual exigiu uma mudança nas estratégias de campanha, assessoradas diretamente por Jaime Lerner e Rafael Greca.

O “tom” da campanha de Cassio Taniguchi, no segundo turno, foi o de uma administração mais social: “potencializar nossas virtudes e combater nossas mazelas” para transformar Curitiba na “capital social do país”. O “susto” de uma

possível derrota fez que o apelo do “social”, já maximizado no final do primeiro turno – “Curitiba: cidade com a mão estendida para praticar a inclusão social” – se tornasse a principal proposição do discurso no segundo turno. (Gazeta do Povo, 29/10/2000)

Ao contrário da eleição anterior, esta apresentou maior competitividade eleitoral demonstrando grande crescimento da esquerda, com o Partido dos Trabalhadores. Vanhoni chegou a sair na frente nas pesquisas de opinião, no início da campanha de segundo turno, e representava a possibilidade de romper com o grupo político que governava a cidade por mais de 12 anos consecutivos. Apesar da vitória de Taniguchi, a diferença entre os dois primeiros colocados foi muito pequena: Cassio Taniguchi (51,48%) e Ângelo Vanhoni (48,52%). Nesta eleição, o PT tornou-se uma opção entre os dois grupos políticos que sempre governaram a cidade e o estado, representados na ocasião pelo PMDB e pelo PFL.

As eleições municipais de 2004 são precedidas por mudanças no governo federal, pela primeira vez a esquerda chega ao poder nesta esfera administrativa. Luis Inácio Lula da Silva, candidato pelo PT, vence as eleições. No governo do Paraná, Roberto Requião, candidato pelo PMDB, derrota Álvaro Dias do PSDB.

Em Curitiba, as eleições para prefeito foram acirradas e polarizadas entre os candidatos Beto Richa e Angelo Vanhoni, os quais obtiveram, no primeiro turno, respectivamente, 35,05% e 31,18% dos votos válidos. Os dois candidatos<sup>134</sup>, durante a campanha, fizeram oposição ao governo de Cassio Taniguchi, cuja imagem, associada à de Jaime Lerner, já estava bastante desgastada. Vanhoni, assim como nas campanhas anteriores, propunha uma administração participativa e contava com o apoio dos governos federal e estadual. Entretanto, também enfrentava divisões dos partidos que compuseram a coligação, especialmente do PMDB.

O presidente estadual do PMDB, Dobrandino Silva, o deputado Estadual, Rafael Greca, e o deputado federal, Gustavo Fruet, defendiam candidatura própria do PMDB nessa eleição, porém foram barrados pelo partido que resolveu dar apoio ao PT; participando da coligação, seria uma forma de evitar o surgimento de novas lideranças no partido. Este seria um dos motivos pelos quais Gustavo Fruet teria deixado o partido e, a partir de então, passado a declarar apoio ao candidato Beto Richa, do PSDB. (REHBEIN, 2008, p. 321)

---

<sup>134</sup> Carlos Alberto Richa desvinculou-se da imagem de vice-prefeito de Cassio Taniguchi.

Nesse ínterim, Beto Richa e o candidato a vice-prefeito, Luciano Ducci, vencem as eleições no segundo turno, prometendo reduzir a tarifa do transporte coletivo – promessa que será cumprida naquele período. O eleitorado curitibano optou, mais uma vez, pela continuidade – embora com maior competitividade eleitoral.

Beto Richa, vice-prefeito de Cassio Taniguchi, venceu o pleito de 2004 e também foi reeleito em 2008 com mais de 70% dos votos, no primeiro turno. Durante o governo de Beto Richa, a Secretária Municipal da Educação foi Eleonora Fruet, irmã do atual prefeito de Curitiba e atual Secretária de Finanças. Em 2010, Beto Richa vence as eleições para o governo do estado do Paraná e reelege-se em 2014, também no primeiro turno.

Destaca-se, nesse período, na educação municipal de Curitiba, o grande impulso à construção e à ampliação das bibliotecas escolares e das quadras cobertas. O programa “Comunidade Escola” é criado e amplia-se rapidamente com o propósito de constituir-se em espaço alternativo, nos finais de semana, para comunidades mais carentes.

São elaboradas as Diretrizes Curriculares para a Educação Municipal de Curitiba, em 2006, e, em 2010, é lançado o Caderno Pedagógico “Critérios de Avaliação da Aprendizagem Escolar” volumes 1 e 2. Durante o período desta gestão foram escritos Cadernos Pedagógicos para cada um dos componentes curriculares obrigatórios, inclusive, Ensino Religioso. Também foram elaborados cadernos para o profissional que ocupa o cargo de Suporte Técnico-pedagógico (pedagogo) e um caderno com “Parâmetros de Qualidade” para as escolas de ensino fundamental.

Há, inegavelmente, uma ênfase nas questões pedagógicas, especialmente acerca da aprendizagem revertida em rendimento escolar. Decorrente desta ênfase, as equipes dos NREs são ampliadas com profissionais que exercerão assessoramentos e acompanhamento pedagógico diretamente com as escolas de sua regional: além do pedagogo do ensino fundamental, os núcleos passam a contar com alfabetizadores, profissionais da educação especial e inclusão, matemáticos, pedagogos da educação integral, pedagogos da educação infantil, Rede de Proteção e EJA.

Entretanto, o movimento pela qualidade materializada na aprendizagem se reduz, em grande parte, aos resultados obtidos nas avaliações externas, nos níveis de proficiência da Prova Brasil e no Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Organizam-se Seminários Regionais para avaliação dos resultados e as escolas passam a responder, individualmente, pelos seus índices e serem premiadas financeiramente em função dos resultados. Curitiba figurou entre as capitais com melhor desempenho nas avaliações externas e no Ideb, superando as metas estabelecidas pelo MEC, conforme aparece no quadro a seguir:

CURITIBA	Ideb Observado			
	2007	2009	2011	2013
	5.1	5.7	5.8	5.9
	Metas Projetadas			
	2007	2009	2011	2013
	4.8	5.1	5.5	5.7

QUADRO 11 - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (IDEB), PROJETADOS E ALCANÇADOS PELO MUNICÍPIO DE CURITIBA, ENTRE OS ANOS DE 2007 A 2013.

FONTE: [www.ideb.inep.gov.br](http://www.ideb.inep.gov.br)

As escolas também receberam um Caderno com os resultados da avaliação externa em que os dados da escola são apresentados com um tratamento metodológico bastante sofisticado. Intencionalmente, ou não, tanta ênfase nos resultados (tempo, pessoal, elaboração de material, Seminários, divulgação) definiu novos rumos para a organização escolar, quanto ao que deve ser ensinado e priorizado, especialmente em ano de Prova Brasil.

No governo de Beto Richa também há uma alteração significativa no Decreto que define as funções dos Núcleos Regionais da Educação. O Decreto Municipal n.º 1.197, publicado em 14 de dezembro de 2004, nos últimos dias do governo de Cassio Taniguchi, aprova o Regimento Interno da Secretaria Municipal da Educação. Este Decreto contextualiza e define as competências da Função Gratificada ocupada pelos Chefes de NREs da seguinte forma:

Art. 90 O Núcleo Regional da Educação, Siglas NRE-MZ, NRE-SF; NRE-BV, NRE-CJ, NRE-BQ, NRE-PR, NRE-PN, NRE-BN, nível de atuação auxiliar, tendo como responsáveis os Chefes de Núcleo Regional, Símbolo FG-5, reportam-se diretamente ao Secretário Municipal da Educação, supervisionam diretamente as respectivas Assistências, os Coordenadores de Projetos I e III dos respectivos Núcleos, as Gerências Administrativas, os Centros Municipais de Atendimento Especializado, os Serviços de Apoio Administrativo Escolar nos Núcleos, e as Unidades PIAs, com a finalidade de apoiar e acompanhar a implementação das políticas educacionais no âmbito regional, atendendo a legislação vigente e as normas do respectivo sistema de ensino, de forma articulada com os órgãos municipais, demais níveis de governo, entidades de iniciativa privada, organizações não governamentais; para tal tem as seguintes atribuições:

I - Coordenar a execução das políticas educacionais na regional;

II - Supervisionar as atividades administrativo-pedagógicas, no âmbito regional em cumprimento aos dispositivos legais e diretrizes emanadas da SME;

III - Apoiar, acompanhar e avaliar a elaboração e execução das propostas pedagógicas e dos planos de ação das instituições de Educação e Ensino;

IV - Articular a ação intersetorial; Articular o processo de participação da comunidade garantindo o princípio constitucional da gestão democrática para o ensino público;

V - Garantir a manutenção do sistema escolar informatizado atendendo diretrizes da SME;

VI - Orientar a elaboração e acompanhar o cumprimento do Calendário Escolar homologado pela SME;

VII - Realizar outras atividades correlatas. (CURITIBA, Decreto Municipal n.º 1.197/2004)

Inicialmente, cabe dar destaque ao inciso IV que enfatiza o princípio da gestão democrática e estabelece que zelar pela sua garantia via participação da comunidade é atribuição dos NREs. O inciso III também fortalece a autonomia pedagógica das escolas destacando que a elaboração e a execução das propostas pedagógicas e dos planos de ação devem ser apoiados pelos NREs. Esse 'tom' mais democrático do decreto contrasta com os princípios gerencialistas do governo de Cassio Taniguchi, embora reverbere princípios que buscavam organizar o trabalho pedagógico no governo estadual, neste período.

Entretanto, tal perspectiva mais democrática é suplantada pelo Decreto Municipal n.º 1.461 de 2008 que dispõe sobre a transformação da função gratificada do chefe de núcleo e altera as funções desta estrutura no Regimento Interno da Secretaria Municipal da Educação. De acordo com o aludido decreto,

Art. 1º Fica alterada na estrutura organizacional da Secretaria Municipal da Educação, a denominação e símbolo da função gratificada de Chefe de Núcleo Regional, símbolo FG-5, para Supervisor de Núcleo Regional, símbolo FG-6, sem alterar a denominação dos Núcleos Regionais da Educação e respectivas siglas. Art. 2º Fica alterado o artigo 90, do Decreto Nº 1.197/2004, considerando as alterações do artigo anterior, deste decreto, que passa a

vigorar com a seguinte redação: “Art. 90 Os Núcleos Regionais da Educação, Siglas NRE-MZ, NRE-SF; NRE-BV, NRE-CJ, NRE-BQ, NRE-PR, NRE-PN, NRE-BN, NRE-CIC, nível de atuação auxiliar, tendo como responsáveis os Chefes de Núcleo Regional, Símbolo FG-6, que reportam-se diretamente à Secretaria Municipal da Educação, supervisionam diretamente as respectivas Assistências, os Coordenadores de Projetos I e III dos respectivos Núcleos, as Gerências Administrativas, os Centros Municipais de Educação Infantil, as Escolas Municipais, os Centros Municipais de Atendimento Especializado e os Serviços de Apoio Administrativo Escolar nos Núcleos, com a finalidade de apoiar e acompanhar a implementação das políticas educacionais no âmbito regional, atendendo a legislação vigente e as normas do respectivo sistema de ensino, de forma articulada com os órgãos municipais, demais níveis de governo, entidades da iniciativa privada, organizações não governamentais; para tal tem as seguintes atribuições:

I - Constituir o elo de ligação entre as unidades, a administração regional e o nível central;

II - Realizar o diagnóstico da situação educacional de sua regional;

III - Analisar e desenvolver ações que viabilizem a descentralização dos serviços no âmbito do território regional;

IV - Desenvolver um sistema de planejamento, com base no estabelecido no contrato de gestão entre nível central e o nível regional;

V - Coordenar o planejamento, avaliação e o controle das ações de educação na regional, em conjunto com os diretores de escolas;

VI - Coordenar a integração inter-regional e desenvolver trabalhos intersetoriais com os demais órgãos da PMC, ampliando o atendimento a toda a população da regional;

VII - Apoiar no controle e execução das ações do Programa de Descentralização de Recursos da SME e as APPF's das unidades da Rede de Ensino da regional;

VIII - Auxiliar no controle e execução dos contratos com terceiros, referentes a operações logísticas na Rede de Ensino da regional;

IX - Buscar e estabelecer parcerias com associações, organizações não governamentais, empresas e comunidade organizada em geral, identificando oportunidades de atuação integrada e intersetorial;

X - Prestar as devidas informações à população da regional de acordo com as diretrizes do nível central;

XI - Coordenar os serviços de auditoria referentes à regional;

XII - Administrar os recursos humanos considerando o dimensionamento das unidades escolares. (CURITIBA, Decreto n.º 1.461/2008)

A redação que tratava do princípio da gestão democrática é retirada das atribuições dos NREs, assim como o apoio e acompanhamento das propostas pedagógicas e planos de ação elaborados pelas Instituições de Ensino, ideia que remete a uma participação mais ampliada na gestão da escola. Em substituição, inserem-se os incisos IV e V que tratam, respectivamente, de “desenvolver um sistema de planejamento, com base no estabelecido no contrato de gestão entre nível central e o nível regional” e “coordenar o planejamento, avaliação e o controle das ações de educação na regional, em conjunto com os diretores de escolas”. O planejamento educacional é retirado da esfera coletiva para caracterizar-se como mecanismo de controle nas mãos das chefias imediatas (direção e chefia de núcleo).



Os incisos I e III enfatizam a premência da descentralização e a dependência das escolas em relação aos NREs, pois estes – além de constituírem-se no “elo de ligação” (sic) – serão responsáveis pelo “diagnóstico da situação educacional” da regional, conforme inciso II, e terão grande influência na definição de prioridades, conforme atribuições descritas nos incisos II, VIII e XII.

As atribuições dos NREs não se alteram na próxima gestão, embora, desde sua criação, será a primeira vez que se fará a substituição de todas as funções de chefia de Núcleo. Essa substituição decorre da conjuntura do pleito municipal de 2012 que exigia *per si* mudanças, haja vista o cenário que se desenhou encerrando a campanha do candidato da situação já no primeiro turno.

Na última eleição para o executivo municipal, três candidatos apresentaram maiores chances de vitória: o prefeito Luciano Ducci, Ratinho Jr. e Maurício Fruet. Como nenhum dos candidatos à prefeitura atingiu a maioria absoluta (50% dos votos mais 1), os dois mais votados, Ratinho Junior (34,09%) e Gustavo Fruet (27,22%) foram para o segundo turno. O segundo turno surpreendeu com a vitória do candidato que ocupava a terceira posição nas pesquisas de intenção de voto, durante a campanha de primeiro turno. Gustavo Fruet foi eleito com 60,65% dos votos válidos no segundo turno.

Apesar da proximidade temporal com esta investigação, é possível destacar da atual gestão a Lei Municipal n.º 14371, de 09 de dezembro de 2013, que dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA) para o período de 2014-2017. Este Plano apresenta os principais programas de governo com seus respectivos objetivos e indicadores. Os anexos da referida lei afirmam que a política educacional estabelecida para o PPA 2014-2017 será elaborada sob a égide da qualidade e da equidade da educação, por meio do “Programa Curitiba Mais Educação”.

Com o acesso ao Ensino Fundamental universalizado em Curitiba, outros desafios, legais ou pedagógicos, se colocam na pauta das políticas públicas educacionais a serem enfrentadas pelo Programa. Dentre eles estão a busca da equidade entre as unidades educacionais que compõem a Rede Municipal de Ensino – RME; a expansão da oferta da Educação Infantil; a qualificação da prática pedagógica; a qualificação da prática avaliativa e a valorização dos profissionais da educação. (CURITIBA, Lei Municipal n.º 14.372/13, anexo I, p.12)

A expansão da oferta da educação infantil é uma demanda posta nacionalmente pela Emenda Constitucional n.º 59/2009 que ampliou a obrigatoriedade e gratuidade do ensino dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos. A qualificação da prática pedagógica e avaliativa, assim como a valorização dos profissionais, são temas recorrentes. O elemento novo inserido no PPA é a “busca da equidade entre as unidades educacionais que compõem a Rede Municipal de Ensino.” Trata-se de um enorme desafio que exigirá mais tempo para se avaliar o quanto o princípio da equidade orientou (ou não) as políticas educacionais na RME.

Em 2013, o Caderno com os resultados da Prova Brasil – encaminhado às escolas desde 2007 com os dados do rendimento escolar da unidade – já apresentava análises relativas à equidade entre as unidades escolares, ainda que reduzidas ao aspecto do rendimento obtido nas avaliações externas. Entretanto, a análise construída no Caderno de Avaliação explicita o grau de desigualdade na RME, como demonstram os gráficos apresentados neste documento.

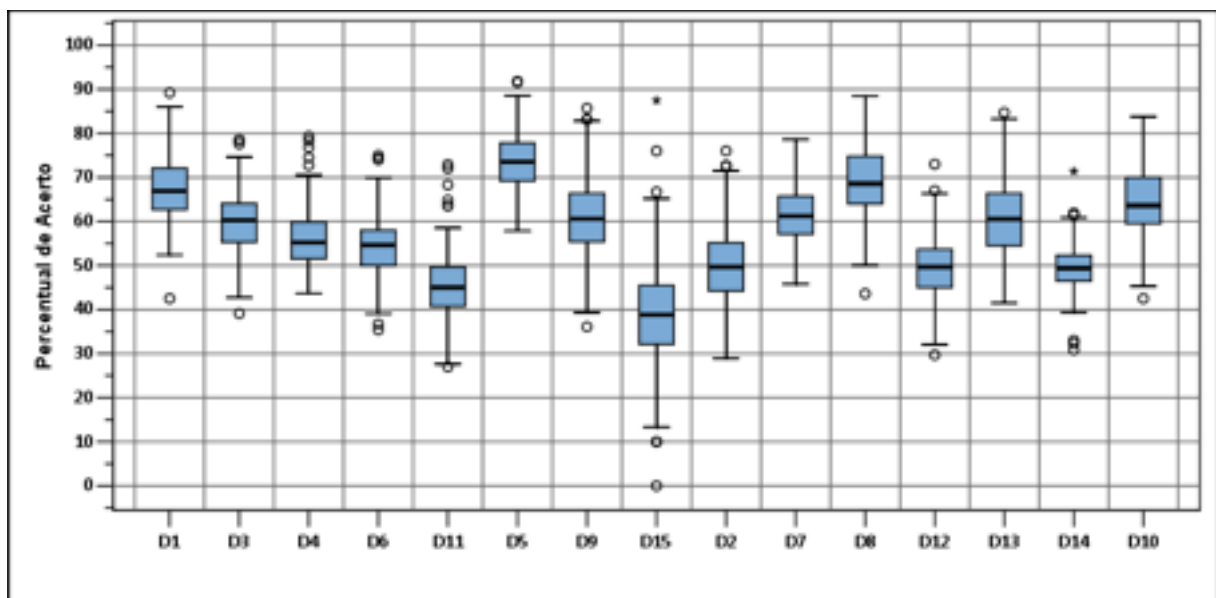


GRÁFICO 1 - DISPERSÃO DO PERCENTUAL DE ACERTO DAS ESCOLAS DA RME AOS ITENS DA PROVA BRASIL 2011, POR DESCRITOR DA MATRIZ DE REFERÊNCIA DO 5.º ANO EM LÍNGUA PORTUGUESA

FONTE: PMC/SME. *Qualidade e Equidade na Rede Municipal de Ensino de Curitiba: um estudo a partir dos microdados da Prova Brasil 2011*. Curitiba, 2013.

O gráfico apresenta o desempenho de todas as escolas da RME em cada um dos descritores que compõem a matriz de referência da Prova Brasil de Língua

Portuguesa para o 5.º ano. Mais do que isso, esse gráfico conhecido como “box plot” permite visualizar a dispersão entre o desempenho do conjunto de escolas<sup>135</sup>.

Desse modo, se selecionarmos o Descritor 15 (D15) – reconhecer diferentes formas de tratar uma informação na comparação de textos que tratam do mesmo tema, em função das condições em que ele foi produzido e daquelas em que será recebido – é possível identificar pontos atípicos que demonstram que há escolas que não acertaram nenhuma questão envolvendo este descritor e outras com quase 90% de acerto ao item. Do mesmo modo, o valor central (mediana) do conjunto de percentuais de acerto ao item encontra-se abaixo de 40%; o ponto que separa os menores percentuais de acerto do conjunto (quartil inferior) fica em torno de 30%; o ponto que separa os maiores percentuais de acerto do conjunto (quartil superior) fica em torno de 45%, isto é, nesse descritor a metade dos acertos do conjunto varia entre 30% e 45% (encontram-se no interior da caixa). O menor percentual de acerto, com exceção dos casos atípicos, está próximo de 10% e o maior, em torno de 65%.

Ao realizar a mesma análise nos descritores de Matemática da Prova Brasil para o 5.º ano, área em que o desempenho do município é maior – com uma proficiência média de 226,5 contra 203,9 de Língua Portuguesa – curiosamente também se verifica maior dispersão de acerto aos itens entre o conjunto de escolas da RME, como é possível observar no próximo gráfico<sup>136</sup>.

---

<sup>135</sup>Sabe-se que qualidade de ensino não é sinônimo nem se reduz a rendimento escolar. Entretanto, a possibilidade de mensuração do rendimento escolar permite, mais objetivamente, para este trabalho, ilustrar a dispersão entre as escolas.

<sup>136</sup> É importante relembrar que a análise linear dos resultados de rendimento escolar do conjunto das escolas da rede municipal de ensino de Curitiba não considera as diferenças existentes entre as escolas. Portanto, o intento deste trabalho é apenas demonstrar a dispersão entre as escolas, sem avaliar suas causas tampouco o “efeito escola”.

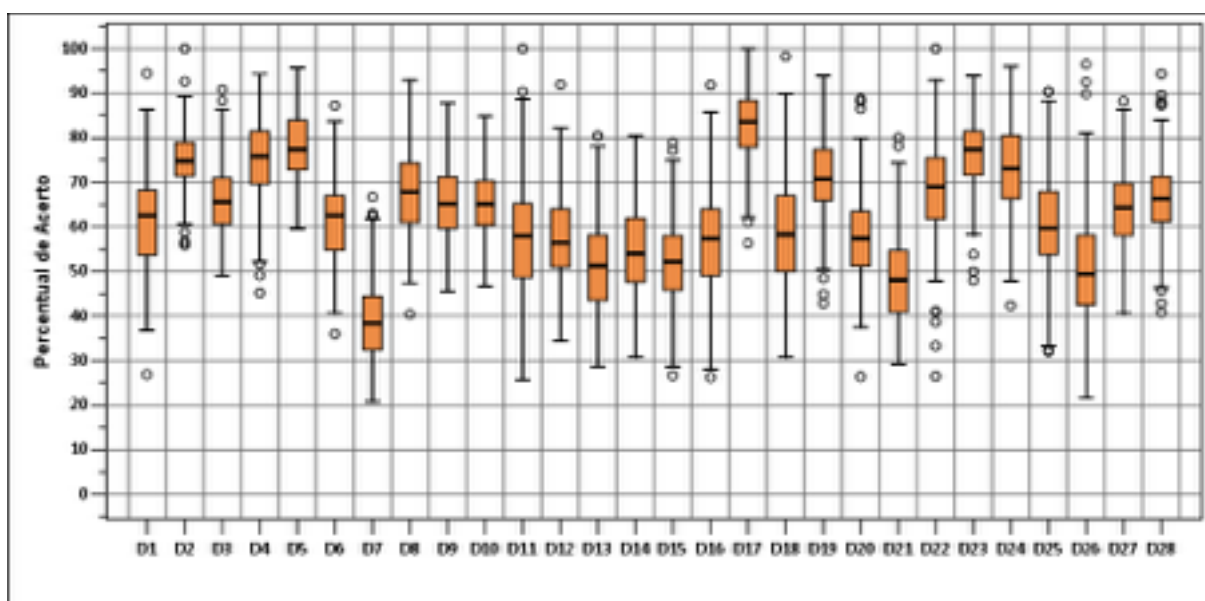


GRÁFICO 2 - DISPERSÃO DO PERCENTUAL DE ACERTO DAS ESCOLAS DA RME AOS ITENS DA PROVA BRASIL 2011, POR DESCRITOR DA MATRIZ DE REFERÊNCIA DO 5.º ANO EM MATEMÁTICA

Fonte: PMC/SME. *Qualidade e Equidade na Rede Municipal de Ensino de Curitiba*: um estudo a partir dos microdados da Prova Brasil 2011. Curitiba, 2013.

Considerados os dados apresentados, cujo diagnóstico precedeu a elaboração do PPA, a Lei Municipal n.º 14371/13, em seu anexo II, descreve os aspectos a serem considerados no programa de equidade.

A qualidade na educação, que está para além do acesso, passa a ser prioridade. Para tanto, faz-se necessária a análise de fatores intervenientes para que a permanência do estudante na escola e seu êxito sejam efetivos. Alguns desses fatores: características de infraestrutura e recursos pedagógicos disponíveis, projetos pedagógicos propostos, ações para formação inicial e continuada dos professores, educadores e demais profissionais da educação e ampliação de carga horária com a oferta de práticas educativas em contraturno nas escolas (...) Implantar projeto de equidade para as escolas municipais. (CURITIBA, Lei Municipal n.º 14.372/13, anexo II, p.57)

A referida lei também estabelece como principais iniciativas do programa de governo do Gustavo Fruet

elevar o índice mínimo de 25% para 30% destinados à educação, até 2016; construir 35 CMEIS; construir o Plano Municipal da Educação a partir das discussões e proposições da CONAE 2014 - Etapa municipal e do Fórum Municipal da Educação de Curitiba; implantar a hora permanência com carga horária semanal correspondente a 33% para os professores e educadores, estabelecendo o redimensionamento dos profissionais nas escolas municipais e nos CMEIs; implantar um sistema municipal de avaliação institucional (...) (CURITIBA, Lei Municipal n.º 14.372/13, anexo II, p.58)

Com relação à estrutura administrativa da SME, a despeito de alterações no Regimento Interno, há mudanças significativas, especialmente no Departamento de Ensino Fundamental, disponibilizadas em link do portal “[www.cidadedoconhecimento.org.br](http://www.cidadedoconhecimento.org.br)” denominado “Material para Professores Iniciantes<sup>137</sup>”. Nesse link, há diversos documentos, dentre eles um chamado “Organização do trabalho didático-pedagógico na RME de Curitiba”. No aludido documento, a estrutura da SME e do Departamento de Ensino Fundamental estão assim organizadas:

#### **ESTRUTURA DA SME**

##### **SUPERINTENDÊNCIA EXECUTIVA**

Assessoria Executiva (Convênios, Gerência APPFs, Obras e Descentralização); Departamento de Logística; Departamento de Planejamento e Informações Educacionais.

##### **SUPERINTENDÊNCIA DE GESTÃO EDUCACIONAL**

Departamento de Ensino Fundamental;  
Departamento de Educação Infantil;  
Departamento de Tecnologia e Difusão Educacional;  
Coordenadoria de Estrutura e Funcionamento do Ensino;  
Coordenadoria de Atendimento às Necessidades Especiais;  
Coordenadoria de Políticas Educacionais para Jovens e Adultos;  
Coordenadoria de Educação Integrada.  
NRE's;  
Assessoria Técnica.

##### **ESTRUTURA DO DEPARTAMENTO DE ENSINO FUNDAMENTAL**

GERÊNCIA DE GESTÃO ESCOLAR;  
GERÊNCIA DE ALFABETIZAÇÃO;  
GERÊNCIA DE EDUCAÇÃO INTEGRAL;  
GERÊNCIA DE CURRÍCULO;  
GERÊNCIA PEDAGÓGICA. ([www.cidadedoconhecimento.org.br](http://www.cidadedoconhecimento.org.br), link “Material para Professores Iniciantes”, acessado em: 02/02/2015)

Entretanto, no mesmo site, acessado na mesma data, há outro link que trata diretamente da “Estrutura da Secretaria” e apresenta uma organização diferenciada, como segue:

#### **SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO**

##### **GABINETE**

##### **\*SUPERINTENDÊNCIA EXECUTIVA**

- Coordenadoria de Obras e Projetos do Programa de Descentralização  
- Assessoria Técnica de Convênios

##### **DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA**

- Gerência de Alimentação
- Gerência de Acompanhamento aos Serviços e Manutenção
- Gerência de Apoio de Adequação da Rede Física
- Gerência de Apoio às APPFs
- Gerência de Almoxarifado

---

<sup>137</sup> Acessado em: 02/02/2015.

DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E INFORMAÇÕES

- Gerência do Sistema de Gestão Educacional
- Gerência de Informações Educacionais
- Gerência de Gestão Documental
- Gerência de Planejamento
- Coordenação de Projetos e Informações
- Gerência de Matrículas

\*SUPERINTENDÊNCIA DE GESTÃO EDUCACIONAL

DEPARTAMENTO DE ENSINO FUNDAMENTAL

- Gerência de Educação de Jovens e Adultos
- Gerência Pedagógica
- Gerência de Gestão Escolar
- Gerência de Projetos Educacionais
- Gerência de Currículo
- Gerência de Educação Integral

DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO INFANTIL (...)

([www.cidadedoconhecimento.org.br](http://www.cidadedoconhecimento.org.br) acessado em: 02/02/2015)

É possível observar, na página eletrônica oficial da SME, acessada no mesmo dia, uma divergência de informações acerca de sua estrutura administrativa. Ao comparar as citações constata-se, na primeira, a presença de uma “gerência de alfabetização” e a exclusão das gerências de “Educação de Jovens e Adultos” e de “Projetos Educacionais” que transformam-se, respectivamente, em “Coordenadoria de Políticas Educacionais para Jovens e Adultos” e “Coordenadoria de Educação Integrada”.

Tais alterações presentes no site oficial da SME não vêm acompanhadas de uma justificativa ou alteração legal. Mas, a despeito dos possíveis argumentos pedagógicos que embasam as mudanças implementadas na estrutura administrativa da SME, sabe-se que as gerências criadas e extintas implicam no percebimento de função gratificada, fato que impacta diretamente neste estudo, pois afeta o movimento da *politic* pela ocupação das funções e cargos comissionados da burocracia educacional.

No que concerne aos aspectos legais, o regimento interno da SME está disposto no Decreto Municipal n.º 1.197 de 14 de dezembro de 2004<sup>138</sup>. Este decreto define assim a estrutura administrativa da SME:

**Art. 3º** - A Secretaria Municipal da Educação tem a seguinte estrutura organizacional básica:

- I - Gabinete do Secretário;
- II - Equipe de Apoio Técnico e Administrativo;
- III - Coordenadoria Técnica de Projetos;
- IV - Superintendência de Gestão Educacional;
- V - Departamento de Tecnologia e Difusão Educacional;

---

<sup>138</sup> O Decreto Municipal n.º 1.461, de 2008, trouxe alterações para os Núcleos Regionais da Educação.

VI - Departamento de Ensino Fundamental;  
VII - Departamento de Educação Infantil;  
VIII - Superintendência Executiva;  
IX - Departamento de Informações;  
X - Departamento de Logística;  
XI - Núcleos Regionais da Educação. (CURITIBA, Decreto n.º 1.197/2004)

Ao descrever as funções pertinentes a cada departamento, o aludido decreto também apresenta sua estrutura. Com relação ao aspecto legal, o Departamento de Ensino Fundamental está assim organizado:

Departamento de Ensino Fundamental  
Direção  
- Assistência  
- Gerência Pedagógica  
  \*Serviço de Apoio Pedagógico  
  \*Serviço de Temas Transversais  
- Gerência de Educação Integral  
- Gerência de Educação de Jovens e Adultos  
  \*Serviço de Educação Permanente  
  \*Serviço de Escolarização EJA  
- Gerência de Gestão Escolar  
- Gerência de Projetos Educacionais (CURITIBA, Decreto n.º 1.197/2004, artigos 36 a 47)

Mais uma vez, observam-se disparidades entre a estrutura organizacional da SME apresentada no decreto municipal que dispõe sobre seu regimento interno, aquela apresentada no site oficial e, ainda, uma terceira versão presente em documento disponibilizado aos professores iniciantes no ano de 2015. Não se trata, nesta investigação, de construir análises qualitativas acerca destas divergências destacando sua pertinência pedagógica e/ou legal, apenas de ilustrar o “movimento” permanente no campo da *politic* e suas implicações no processo de recrutamento e constituição da burocracia administrativa educacional.

Em que medida esse movimento cotidiano e as transformações dele decorrentes põem em “xeque” a dominação racional exercida pela burocracia? Há pelo menos dois aspectos singulares da organização racional-legal que são tensionados: a rotina e a precisão com que cada cargo ou função deve ser definido para garantir que o burocrata haja pelo princípio da convicção.

Ainda que as análises suscitadas neste capítulo tenham abordado alguns aspectos relacionados à conjuntura política do município de Curitiba, não foi pretensão exaurir o tema, mas suscitar elementos capazes de explicitar as forças que participam da dinâmica política local e, conseqüentemente, da materialização dos critérios que definem o recrutamento e a constituição da burocracia educacional.

Nesse ínterim, algumas sínteses foram elaboradas. É fato que a ARENA e o MDB, respectivamente, “situação” e “oposição consentida” durante o regime militar, deixaram seus herdeiros no Paraná, assim como em outros estados do Brasil. Entretanto, especificamente no poder executivo estadual e na capital paranaense, após a decadência do PDS, o PDT e o PFL representarão as agremiações mais conservadoras.

O primeiro pleito municipal pós-ditadura será do partido que fazia “oposição” durante o regime militar, o PMDB. Não obstante, as quatro gestões municipais subsequentes ficaram nas mãos do PDT e do grupo político de Jaime Lerner, que teve sua inserção política orientada por Ney Braga. No estado, o PMDB governou durante três gestões consecutivas entre 1982 a 1994.

Estes foram os dois grupos que sempre se mantiveram e se revezaram no poder. O PFL ganhou impulso em 1997 com a filiação de Jaime Lerner e com sua reeleição. Na capital, Cassio Taniguchi também se reelegerá pelo PFL. A despeito das mudanças partidárias, os grupos políticos que polarizavam as disputas pelo executivo municipal e estadual permaneciam os mesmos. O PT aparece como terceira opção do eleitorado somente nos pleitos de 2000 e 2004.

Esse diagnóstico é importante para esta investigação porque apresenta elementos que podem ajudar a compreender o processo de constituição da burocracia educacional. A permanência dos mesmos servidores em cargos de maior influência na pasta da SME se dá numa correspondência *vis-a-vis* com a permanência de um mesmo grupo político no poder executivo municipal, ainda que se alterem aspectos mais ou menos relevantes da conjuntura política, a sigla partidária ou o nome do prefeito.

Também é possível inferir que a permanência dos mesmos sujeitos nos cargos de maior influência da administração municipal contribuem e fortalecem a base de sustentação do grupo político que está no poder, razão pela qual, quando há uma mudança – não de prefeito – mas de grupo político no poder executivo, espera-se uma alteração significativa também na ocupação dos cargos do aparelho de estado. A esse respeito, a pesquisa de Nazareno (2003) irá demonstrar que grande parte dos sujeitos que ocuparam cargos executivos de maior influência na prefeitura de Curitiba, durante o período democrático, já haviam participado das gestões de Lerner no governo ditatorial.



Importa lembrar que ao lado da permanência do grupo político que marcou o executivo municipal esteve atrelado o princípio da “neutralidade” – expresso por candidatos de perfil mais “técnico” do que “político”. Esse perfil técnico<sup>139</sup> – conquistado, especialmente, pela engenharia urbana de Curitiba – pressupõe uma despolitização dos cidadãos na medida em que estes não detêm o conhecimento necessário para participar das decisões, que são técnicas.

Numa gestão de princípios gerenciais, em que a primazia está posta nos resultados, a eficácia do controle técnico arrefece o poder dos mecanismos de controle político. Essa despolitização travestida de neutralidade<sup>140</sup> e conhecimento técnico forja consensos associados à noção de cidade-modelo, resultado de uma gestão eficaz, mas que inibe a expressão do dissenso e dos conflitos, afastando das disputas políticas os “sem-parcela”<sup>141</sup>. A eficácia da administração técnica conduzida por técnicos está no caráter restritivo da agenda política e da seleção dos interlocutores que participarão das decisões<sup>142</sup>.

---

<sup>139</sup> Souza (1999) irá analisar a exploração ideológica de um “curitibano-padrão” que se constituirá na garantia de governabilidade dos grupos de poder hegemônicos. Para este autor “a composição étnica da população de Curitiba, resultante da imigração européia e japonesa, supostamente mais civilizada e trabalhadora do que outras etnias que teriam povoado cidades de menos sorte, impõe-se no discurso como um fator que naturalmente a qualifica para viver numa sociedade racional sob a égide do planejamento técnico.” (SOUZA, 1999, p.136)

<sup>140</sup> O princípio da neutralidade técnica como mecanismo de despolitização é perceptível nas análises que diversos autores constróem sobre o papel do IPPUC. Navaro (1998) afirma que a presença de técnicos na elaboração do Plano Diretor da cidade de Curitiba – coordenado pelo IPPUC – garantiu e reforçou, na administração local, uma linha de pensamento com forte conotação urbanística, dada a integração destes técnicos com outros órgãos públicos ligados à gestão municipal. “Isso deu sustentação ao inter-relacionamento interinstitucional, facilitando o processo de planejamento e gestão e criando uma cultura de identificação com o Plano. A solidez dessa Instituição perante a sociedade curitibana advém ainda dos pactos estabelecidos com as elites econômicas e políticas, que garantiram as alterações pontuais sofridas pelo Plano, tornando o IPPUC o ‘Plano Diretor vivo’”. (MOURA, 2014, s/p) Oliveira (1995) adensa este pressuposto afirmando que o IPPUC conseguiu consolidar a ideia de que há “uma elite de técnicos não-comprometidos e sinceramente empenhados na luta pelo bem estar dos cidadãos”. Para este autor a construção social desta imagem se cristalizou por falta de contestação; aos setores dominantes ela ajudava a ocultar os jogos de interesse que determinavam o trabalho técnico.(OLIVEIRA, 1995, p.127).

<sup>141</sup> A obra de Jacques Rancière (1996) “O desentendimento – política e filosofia” revela uma dimensão da política que aponta para diferentes níveis de divisões entre aqueles que podem fazer parte da arena política e aqueles que permanecem fora de um espaço previamente definido como “comum”. Ele acentua a relevância dos dissensos, como a possibilidade de transformar os ‘sem parte’ [aqueles que não têm voz nas disputas] em sujeitos capazes de se pronunciar a respeito de questões comuns. O dissenso (ou desentendimento) é menos um atrito entre diferentes argumentos e mais um conflito entre uma dada distribuição do que é visto, lembrado, e o que permanece ausente, invisível, confrontando o quadro de percepção estabelecido. São formas de resistência que buscam “quebrar” consensos homogeneizantes como o da imagem de “cidade-modelo” e de “curitibano-padrão” (filho de imigrante, trabalhador) construído para Curitiba. Os dissensos são formas de resistência que buscam encontrar maneiras de transformar o que é percebido como fixo e imutável. O dissenso mostra as fissuras e tensiona as certezas previamente acordadas pela exclusão dos “sem parcela”.

<sup>142</sup> Uma hipótese levantada nesta pesquisa é que este movimento de “despolitização” pode expressar, em alguma medida, uma estratégia política de captura da burocracia.

Em Curitiba, as instâncias de participação nos projetos urbanos têm um conteúdo tenuemente consultivo e claramente legitimador das políticas oficiais. O influente envolvimento em esferas decisórias fica restrito aos atores partícipes das coalizões dominantes ligadas aos grandes interesses localizados. (OLIVEIRA, 1995, p. 152).

Tais considerações de Oliveira (1995) ajudam a compreender porque a criação dos inúmeros conselhos emergentes do processo de descentralização da Constituição de 1988 não conseguiram ampliar mais significativamente a participação de segmentos da sociedade, historicamente excluídos, no controle da gestão de políticas setoriais.

Joaquim Brugué, cientista político espanhol, durante um programa de formação continuada dos gestores da SME, organizado pelo IMAP no ano de 2014, cujo tema central versava sobre a “Democracia Deliberativa”, concluiu que o modelo de audiência pública construído pela cidade, em seu procedimento, caracteriza-se mais com um “balcão de atendimento ao cliente”. A constatação de Brugué explicita a dificuldade em se construir canais efetivos de debate sobre as políticas públicas que envolvam as vozes historicamente silenciadas. Para Foucault (1985) a “população aparece como sujeito de necessidades, de aspirações, mas também como objeto nas mãos do governo; como consciente, frente ao governo, daquilo que ela quer e inconsciente em relação àquilo que se quer que ela faça”. (p. 289)

Esta inelasticidade na ampliação dos espaços de disputas pela definição da agenda política também estão expressos no formato da primeira Conferência Municipal de Educação de Curitiba e em seu absoluto arrefecimento posterior, assim como na ausência de um Plano Municipal de Educação negociado com a sociedade, aspectos que serão discutidos no próximo capítulo.

Entretanto, não se pode desconsiderar os movimentos que tensionam a administração pública municipal e seus representantes políticos, porque, apesar de tímidas, elas são carregadas de legitimidade e criam fissuras na racionalidade totalitária que fundamenta a gestão da política pública.

## **7 MUNICIPALIZAÇÃO ABREVIADA: ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL EM CURITIBA**

No capítulo anterior foi possível tratar, ainda que brevemente, da descentralização da educação via municipalização e explicitar o impacto desse processo no crescimento da Rede Municipal de Ensino de Curitiba. Nesse capítulo, pretende-se destacar os caminhos adotados pelo Sistema Municipal de Ensino de Curitiba para responder ao desafio do regime de colaboração inerente ao federalismo brasileiro e, por conseguinte, ao processo de municipalização em seu conteúdo mais democrático – ampliação dos canais de participação nas definições da agenda política – em detrimento à mera divisão técnica de responsabilidades via desconcentração administrativa.

Para tanto, resgatar-se-á, sucintamente, a criação do sistema próprio de ensino, a criação do Conselho Municipal de Educação, a Conferência Municipal da Educação e o Plano Municipal da Educação, da cidade de Curitiba.

Embora este não seja o objeto de investigação desta pesquisa, sem dúvida tangencia sua compreensão, pois há uma elasticidade histórica na formação da burocracia educacional perpassada por diferentes categorias, dentre as quais a materialidade física – número de prédios, equipamentos e matrículas – ganha destaque, mas não é a única. A reforma do Estado brasileiro, as disputas no campo da *politic*, a complexificação da educação e do ensino, a presença (ou não) de mecanismos mais democráticos de participação também ecoam – senão no recrutamento – na constituição da burocracia educacional via descrição dos cargos e funções a serem exercidos.

Após situar o município de Curitiba no âmbito de suas estratégias para dar tradutibilidade ao conteúdo democrático da municipalização, este capítulo prossegue com o tratamento dos dados empíricos coletados para investigar o processo de recrutamento e constituição da burocracia administrativa educacional.

Já tratou-se, anteriormente, dos modelos de administração pública estatal e do federalismo brasileiro, especialmente após as mudanças decorrentes da Constituição Federal de 1988. No bojo destas discussões ganharam destaque os conceitos de centralização e descentralização, haja vista sua influência na distribuição do poder e na tomada de decisões acerca das políticas públicas.

A despeito dos diferentes posicionamentos analíticos acerca do aludido tema, o que parece consenso entre os autores refere-se ao fato de que o substrato do processo de descentralização é a alteração das relações entre Estado e cidadão. Destarte, é sob a égide desta compreensão que, inadvertidamente, associou-se centralização a regimes políticos autoritários e descentralização à democratização.

Em que pese o potencial democrático inerente à descentralização, para analisá-la, há que submetê-la ao crivo de sua construção político-institucional, pelos motivos já elencados anteriormente: o mimetismo da descentralização em desconcentração, da autonomia do município em delegação de atribuições administrativas e do poder local em localismo e reificação de práticas clientelistas.

Considerando tais pressupostos, também a municipalização não pode ser associada imediatamente à descentralização de poder. Torna-se imprescindível analisar as condições objetivas que se impõem a cada localidade, especialmente dada a diversidade e desigualdade de constituição dos mais de 5.600 municípios brasileiros.

O tema da municipalização é tratado por Soares (1998), Fonseca (1990) e Martins e Santos (2001) como um processo intrinsecamente imbricado à ampliação dos espaços de participação e envolvimento da população na vida política do município. Para estes autores, na esteira da descentralização, a municipalização não é um processo, mas o próprio movimento do exercício democrático que incorpora o cidadão às arenas políticas locais.

Nas palavras de Martins e Santos (2001), a municipalização é um “processo pelo qual os habitantes, cidadãos de um determinado município, participam na elaboração, na decisão, no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas, conjuntamente com os poderes públicos, tanto executivo quanto legislativo”. (p.189)

O que estes autores querem sublinhar é justamente a diferença entre o movimento político adensado pela municipalização em detrimento à formalização de

procedimentos outorgados pela prefeiturização – que implica apenas em uma descentralização administrativa. Por isso, para Fonseca (1990)

A municipalização do ensino não tem valor em si, não podendo ser considerada fim, mas meio ou instrumento para a consecução de objetivos educacionais. Ao educando não interessa a que instância administrativa cabe a responsabilidade pela educação e sim que esta lhe seja concedida da forma mais eficiente possível. Ele não é municipal, estadual ou federal, mas cidadão brasileiro. (p. 135)

Há, portanto, um conjunto de fatores que concorrem para a materialização da descentralização e da autonomia política do município e será do tensionamento destes fatores que se consolidará a municipalização. Instituir um Sistema Municipal de Ensino pode representar um passo em direção à autonomia, no entanto, uma indagação subjaz a esse processo: em que medida o sistema próprio de ensino concorre favoravelmente para a garantia do direito à educação, no que se refere ao acesso, à permanência e à qualidade? Sem responder a esta questão a municipalização estará condenada à condição de executora de políticas desconcentradas.

Curitiba é um município que apresenta uma realidade bastante singular quando comparada aos mais de 5.600 municípios do país. No recorte específico da educação pode-se afirmar que a cidade possui grande capacidade de arrecadação, especialmente de ISS (Imposto sobre Serviços de qualquer natureza). Sua rede municipal de ensino (RME) tem mais de 50 anos e atende, atualmente, aproximadamente 132 mil estudantes na educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental. Possui um quadro estável de servidores concursados e equipe técnica formalmente qualificada atuando na administração.

Considerando tais pressupostos, poder-se-ia afirmar que Curitiba apresenta as características necessárias para que possa planejar e implementar com autonomia as políticas educacionais locais. Essa afirmação ganha consistência quando compara-se Curitiba com os demais municípios do Paraná.

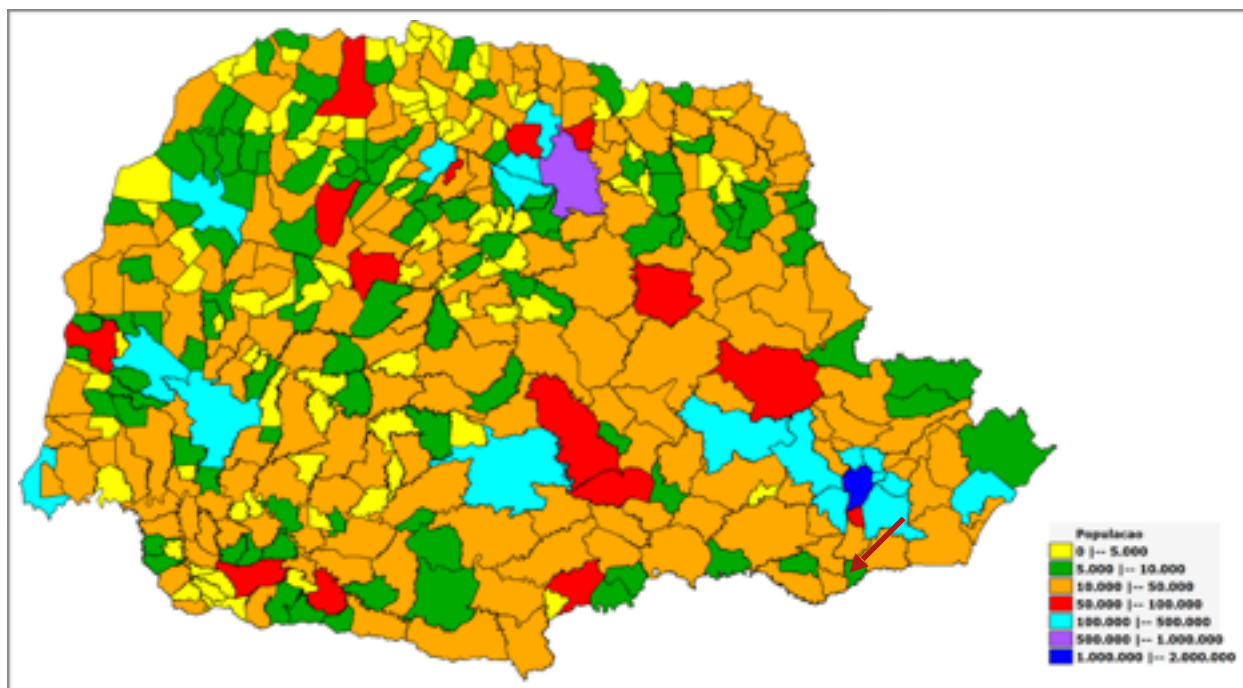


FIGURA 7 - POPULAÇÃO ESTIMADA DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ, EM 2014.  
 FONTE: IBGE - estimativa da população residente nos municípios brasileiros - 2014.  
 Elaboração própria.

Como é possível observar, a capital paranaense é a única cidade com mais de 1 milhão de habitantes no estado do Paraná, mais precisamente, em 2014, apresentava uma população estimada de 1.864.416. A cor que aparece em destaque no mapa, laranja, representa um total de 164 municípios que têm uma população na faixa de dez a cinquenta mil habitantes. Também é grande o número de cidades representadas pela cor verde – população entre cinco e dez mil habitantes – num total de 106. Municípios que possuem menos de cinco mil habitantes totalizam 94, constituindo quase 25% do total. Somente 35 municípios no estado do Paraná, aproximadamente 9% do total, possuem mais de cinquenta mil habitantes. Londrina e Curitiba são as duas maiores cidades do Paraná, no que se refere à população.

Ao comparar as duas cidades do Paraná com maior número de habitantes foi possível identificar, a partir dos dados disponibilizados pelo IBGE, no ano de 2010, que o PIB per capita de Curitiba era de R\$ 30.313,54 enquanto na cidade de Londrina este valor era R\$ 19.610,31. Entretanto, segundo dados divulgados pelo Iparades, o nível de desigualdade em Londrina é menor, pois o Índice de Gini desta

cidade, em 2010, era de 0,51 e de Curitiba 0,55. Outro dado importante que tem tensionado a literatura acerca da descentralização e municipalização é a capacidade de arrecadação do município. No quadro a seguir, é possível identificar as principais receitas de Curitiba e Londrina.

	<b>CURITIBA</b>	<b>LONDRINA</b>	<b>Relação receita Curitiba/Londrina</b>
IPTU	R\$393.586,00	R\$112.674,00	3,49
ITBI	R\$272.623,00	R\$49.625,00	5,49
<b>ISS</b>	<b>R\$902.149,00</b>	<b>R\$137.893,00</b>	<b>6,54</b>
ICMS	R\$751.898,00	R\$339.922,00	2,21
IPVA	R\$284.127,00	R\$59.119,00	4,80

QUADRO 12 - PRINCIPAIS RECEITAS DE CURITIBA E LONDRINA NO ANO DE 2013.

FONTE: [www.meumunicipio.org.br](http://www.meumunicipio.org.br)

NOTAS: VALORES ESTIMADOS EM MILHARES DE REAIS.

Elaboração própria.

O quadro apresenta, em destaque, os valores referentes ao principal imposto municipal ISS – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza. Quando se comparam as receitas é possível perceber que a menor diferença proporcional entre as duas cidades é do ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – sendo que em Londrina este é o principal imposto de arrecadação. Em Curitiba, o ISS é o principal imposto de arrecadação e é também o que apresenta maior diferença relativa com a cidade de Londrina.

O propósito da apresentação destes dados é oferecer elementos que permitam balizar a discussão engendrada por José Marcelino Rezende Pinto (2014) no artigo “Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios” em que o autor propõe a seguinte problematização: “terão os municípios recursos financeiros e instrumentos de gestão e planejamento para atender os novos desafios?”.

Com relação ao financiamento do ensino, os dados – ainda que elementares – já permitem aludir à alta capacidade de arrecadação de Curitiba, especialmente pelo montante oriundo do ISS. Por isso, a seguir far-se-á alguns destaques relativos ao planejamento educacional, especialmente no que tange aos mecanismos de participação que deveriam acompanhar o processo de municipalização.

Pinto (2014) declara que o perfil demográfico dos municípios é um dado relevante para compreender e construir um quadro analítico acerca do recente processo de acirramento da responsabilidade educacional deste ente federado. O aludido autor apresenta dados que indicam que cerca de 70% dos municípios brasileiros possuem até 20 mil habitantes.

Ora, essa constatação, que não é nova, já deixa claros os enormes desafios postos às administrações desses pequenos burgos, seja do ponto de vista da gestão, seja do planejamento da sua rede de ensino, uma vez que apresentam instituições de natureza frágil, com profissionalismo questionável – no sentido weberiano de qualificação para a ocupação de um cargo em uma burocracia – dos agentes públicos, sem contar as relações clientelistas, aproximando-se do modelo de dominação carismática, também dentro da tipologia weberiana. Um bom exemplo dessa segunda característica é a escolha dos diretores de escola pelo prefeito, fato comum em boa parte dos pequenos municípios, embora não só nesses. (p. 628)

Conforme visto acima e considerando os dados demográficos do município de Curitiba, já apresentados no início deste capítulo, pode-se inferir que se trata de um ente federado com grande capacidade administrativa e de financiamento. A próxima tabela indica que Curitiba já tinha mais de 300 mil habitantes na década de 1960 e, na década seguinte, esse número quase dobrou. Em 1996, ano de criação do Fundef e de grande ampliação da responsabilidade municipal pelo atendimento educacional no Brasil, a população de Curitiba aproximava-se de um milhão e meio.

TABELA 1 - POPULAÇÃO DE CURITIBA ENTRE OS ANOS DE 1960 A 2014

Município	Ano							
	1960	1970	1980	1991	1996	2000	2010	2014
Curitiba	361.309	624.362	1.052.147	1.313.094	1.476.253	1.586.848	1.751.907	1.864.416

FONTE: IBGE: Censo demográfico - 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 E 2010; Contagem da população - 1996; Estimativa da população - 2014.

NOTA: 1960, 1970 E 1980 - População recenseada; 1991, 1996, 2000, 2010 E 2014 - População residente.

Elaboração própria.

Esse crescimento populacional, representado na tabela 1, pode ser melhor visualizado no gráfico a seguir.



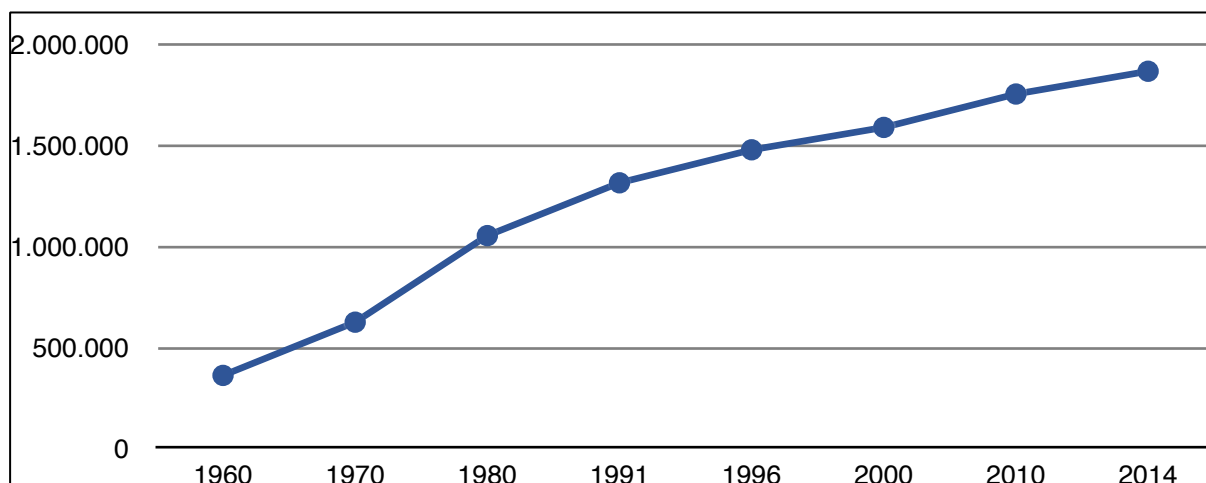


GRÁFICO 3 - POPULAÇÃO DE CURITIBA ENTRE OS ANOS DE 1960 A 2014

FONTE: IBGE: CENSO DEMOGRÁFICO - 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 E 2010; CONTAGEM DA POPULAÇÃO - 1996; ESTIMATIVA DA POPULAÇÃO - 2014.

NOTA: 1960, 1970 E 1980 - POPULAÇÃO RECENSEADA; 1991, 1996, 2000, 2010 E 2014 - POPULAÇÃO RESIDENTE.

Elaboração própria.

Além da população e da capacidade de arrecadação, cabe reforçar aspectos anteriormente destacados, como o ingresso exclusivamente por concurso para provimento dos quadros que atuarão nas escolas e nos CMEIs da RME além da eleição de diretores de escola desde o ano de 1983, não obstante os diretores de CMEIs continuem sendo indicados pelo Secretário da Educação.

Em relação a Curitiba também cabe destacar que o município só instituiu sistema próprio de ensino no ano de 2006, com a promulgação da Lei Municipal n.º 12090/2006. No estado do Paraná os municípios que primeiro implantaram seus Sistemas de Ensino foram Londrina, Toledo, Ponta Grossa e São José dos Pinhais. Em 2006, dos 399 municípios do Paraná, somente dez haviam implantado Sistema de Ensino próprios. Entretanto, em 2011, de acordo com os dados da “Pesquisa de Informações Básicas Municipais”, do IBGE, o estado já conta com 23 municípios que possuem seu próprio Sistema de Ensino, conforme demonstra a próxima figura.

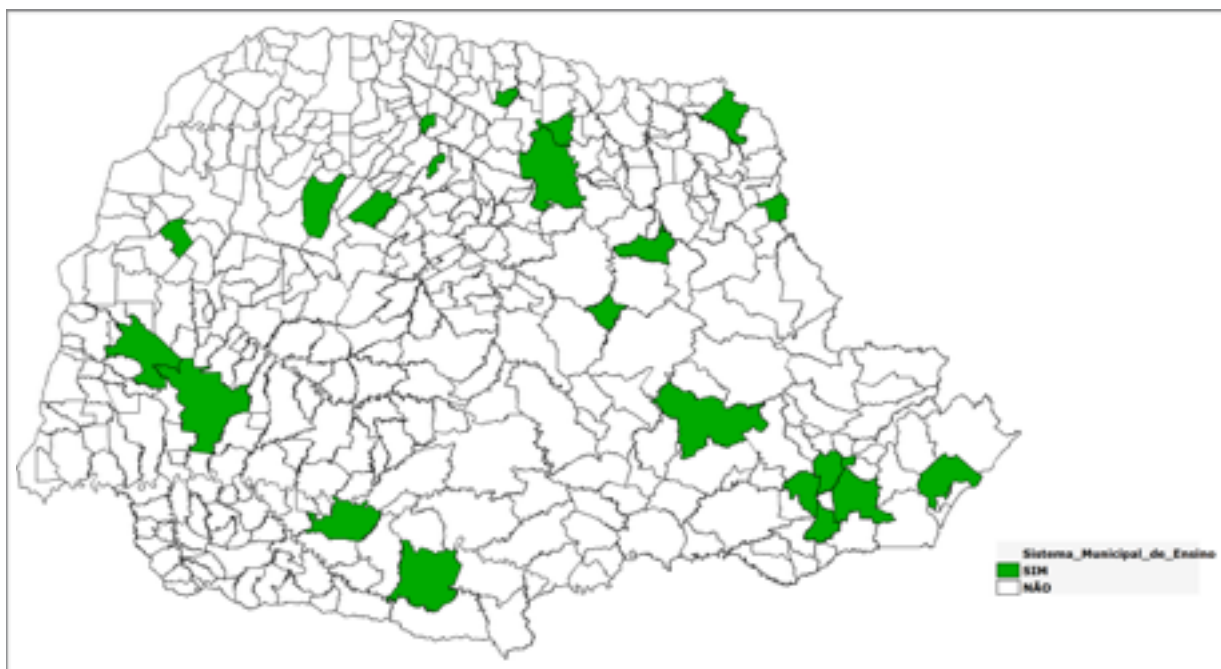


FIGURA 8 - MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ QUE IMPLANTARAM SISTEMA DE ENSINO PRÓPRIO ATÉ O ANO DE 2011.

FONTE: IBGE- PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS - 2011.

Elaboração própria.

A implantação do Sistema Municipal de Ensino no Paraná, conforme ilustra o mapa da figura 8, inclui as duas cidades mais populosas, Curitiba e Londrina, oito cidades com mais de cem mil habitantes, três cidades com menos de cem mil e mais de cinquenta mil habitantes e apenas três municípios com menos de cinco mil habitantes, Cafezal do Sul, Prado Ferreira e Ângulo. As demais cidades possuem entre dez e cinquenta mil habitantes.

No mesmo ano em que implantou o Sistema Municipal de Ensino, Curitiba alterou a redação da Lei Municipal n.º 6.763/1985 – que criou o Conselho Municipal de Educação – através da Lei Municipal n.º 12.081/2006. Esta lei organiza e define o Conselho Municipal de Educação como órgão normativo do Sistema Municipal de Ensino de Curitiba.

É possível, inclusive desejável, que os municípios tenham Conselho Municipal de Educação mesmo quando não instituíram Sistema próprio de Ensino. Essa realidade é recorrente no estado do Paraná, como indica a figura a seguir.

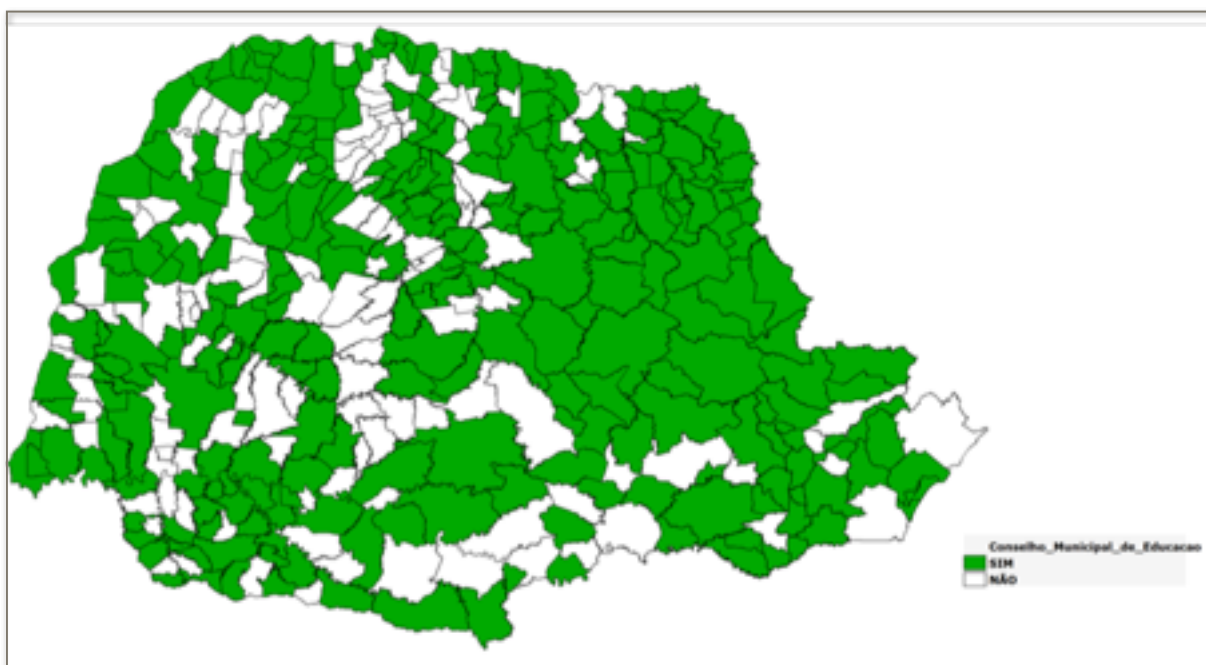


FIGURA 9 - MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ QUE POSSUEM CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, EM 2011.  
 FONTE: IBGE- PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS - 2011.  
 Elaboração própria.

Tendo por base o levantamento do IBGE (2011), constata-se que 267 municípios possuem Conselho Municipal de Educação. Entretanto, apenas 187 possuem caráter Deliberativo, conforme ilustra a próxima figura.

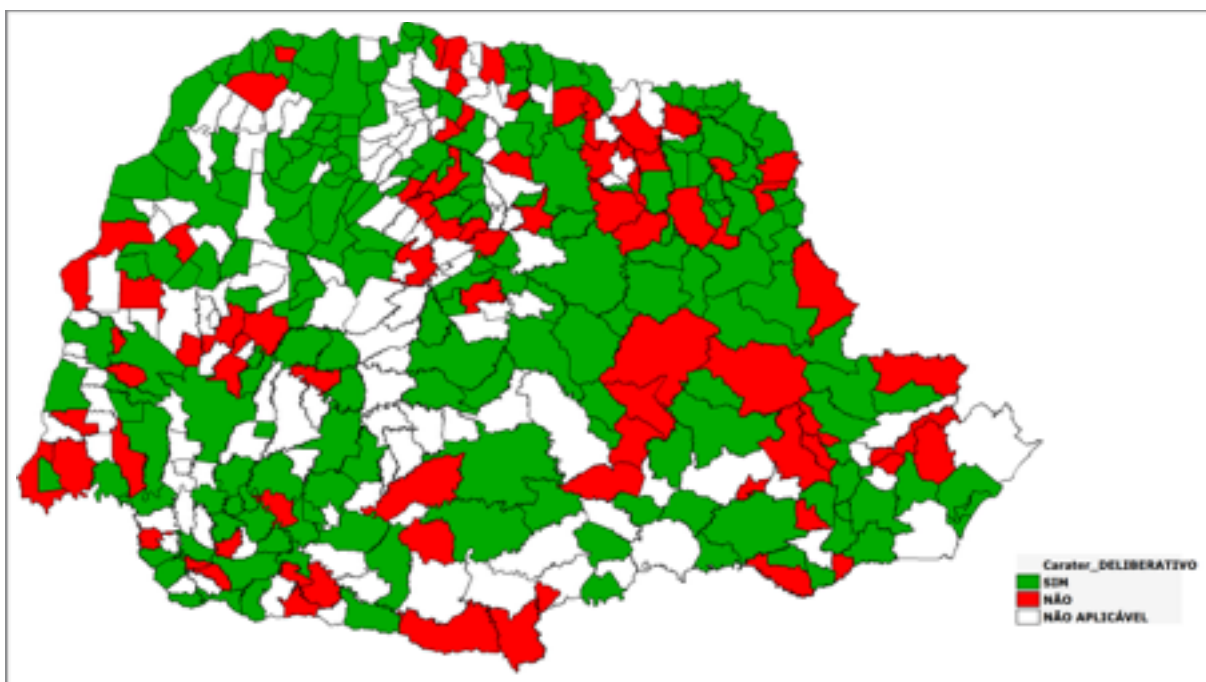


FIGURA 10 - MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ EM QUE O CARÁTER DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO É DELIBERATIVO, EM 2011.  
 FONTE: IBGE- PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS - 2011.  
 Elaboração própria.

Se a análise recai sobre o caráter normativo do Conselho Municipal de Educação, esse número se reduz para 124 municípios.

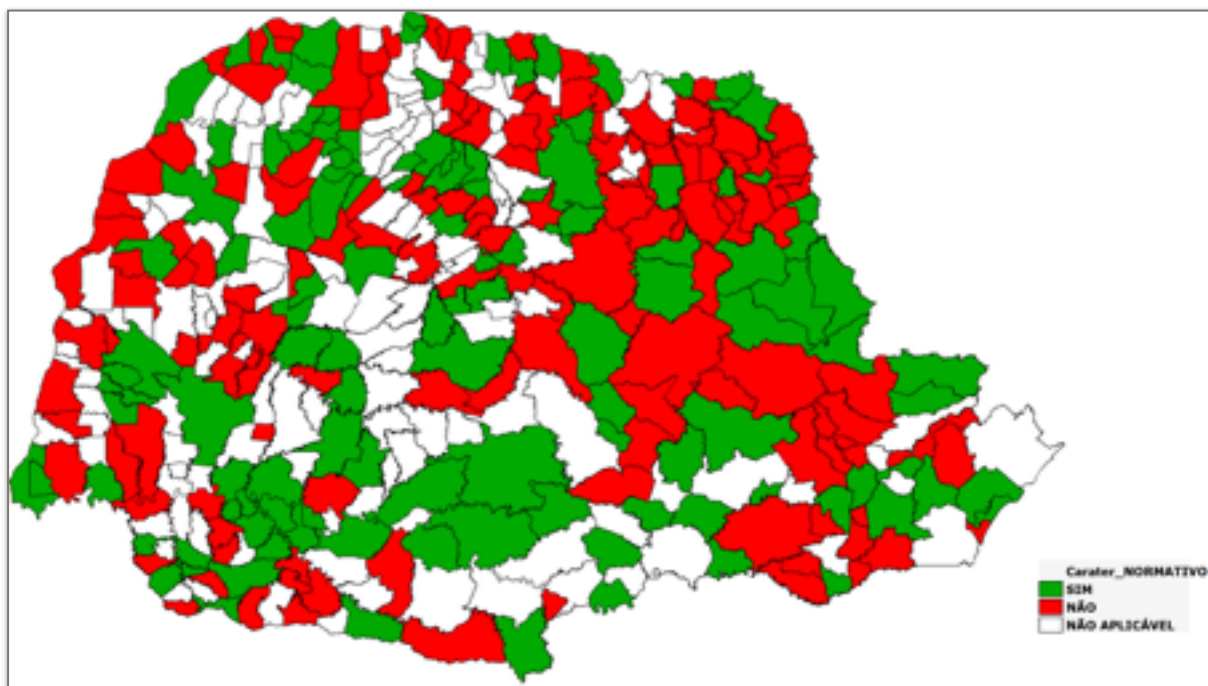


FIGURA 11 - MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ EM QUE O CARÁTER DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO É NORMATIVO, EM 2011.  
FONTE: IBGE- PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS - 2011.  
Elaboração própria.

Os dados apresentados até aqui têm demonstrado que o município de Curitiba possui uma estrutura bastante sólida para responder, não apenas pelo financiamento, mas também pelo planejamento do ensino que está sob sua responsabilidade. Apresenta grande capacidade de arrecadação de receitas próprias, o ingresso na carreira de magistério se dá por meio de concurso público, possui eleição para diretores escolares, tem Sistema próprio de Ensino e Conselho Municipal de Educação de caráter deliberativo e normativo – além de consultivo, fiscalizador e mobilizador. Tais características são exceção no conjunto dos mais de 5.600 municípios de nosso país. Segundo Pinto (2014), só se observa este cenário em municípios na faixa acima de 500 mil habitantes e o autor ainda reforça que quase 90% do total de municípios brasileiros possuem uma população com faixa de até 50 mil habitantes.

Não obstante às condições favoráveis à manutenção e ao planejamento do ensino, observadas em Curitiba, há que se analisar sob quais princípios se constrói o planejamento educacional da cidade. A CF/88, a LDB 9.394/96, o atual PNE-

2014-2024 estabelecem como diretrizes a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública. A gestão democrática implica, no mínimo, na ampliação dos espaços de participação na definição dos rumos da educação. Desse modo, causa grande estranhamento observar que, apesar de todas as condições favoráveis à manutenção do ensino na cidade de Curitiba, este município ainda não possui Plano Municipal de Educação, embora essa realidade já se faça presente em muitos municípios do Paraná, como ilustra a próxima figura.

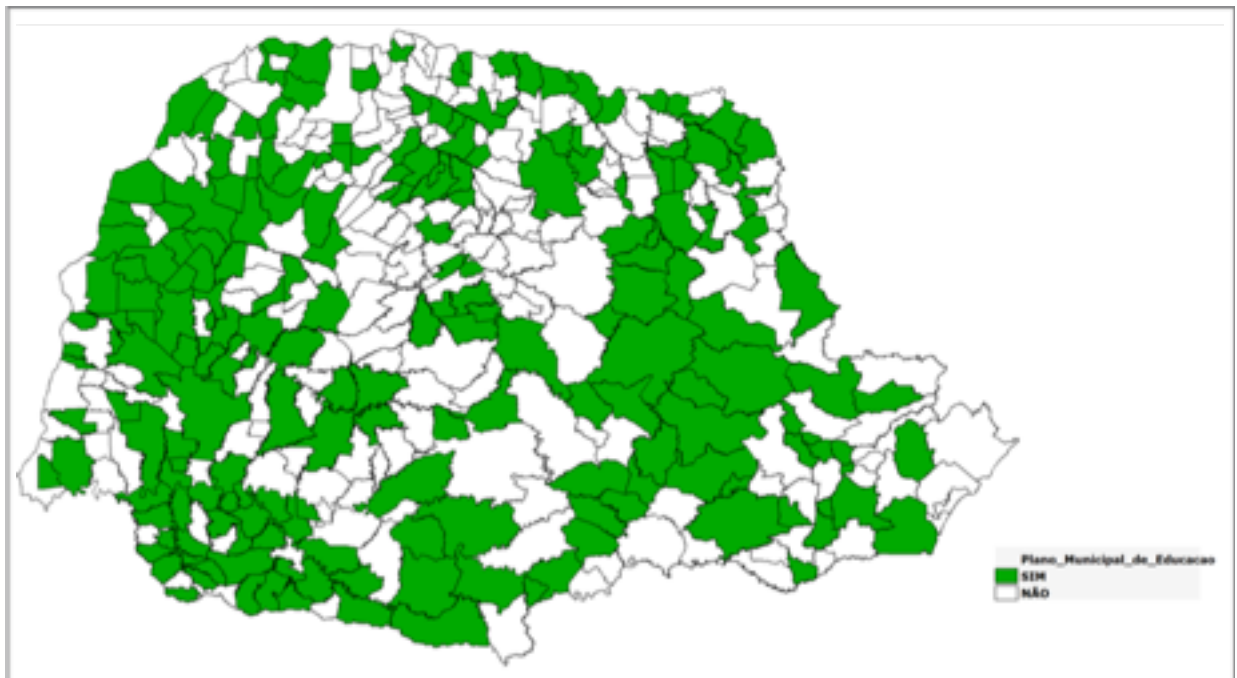


FIGURA 12 - MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ QUE POSSUEM PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO ATÉ O ANO DE 2011  
FONTE: IBGE- PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS - 2011.  
Elaboração própria.

O Plano Nacional de Educação de 2001 já determinava que estados e municípios elaborassem e aprovassem seus respectivos planos de educação e, atualmente, o Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), segundo informações obtidas em sua página oficial, trabalha para apoiar os diferentes entes federativos no desafio de alinhar os planos ao novo PNE (2014-2024). Passaram-se 14 (quatorze) anos desde a aprovação do PNE (2001), 8 (oito) anos desde que instituiu-se o Sistema Municipal de Ensino em Curitiba, 5 (cinco) anos desde que foi realizada a primeira e única Conferência Municipal de Educação de Curitiba e, ainda, não há definições objetivas acerca da

elaboração do Plano Municipal da Educação, embora esta ação faça parte do programa de governo atual.

A ausência de um Plano Municipal da Educação não significa, necessariamente, que não haja planejamento educacional; antes, que este processo acontece de modo restrito, sob os auspícios de uma burocracia insulada e de dirigentes políticos como atores principais. A experiência mais ampliada de discussão dos rumos da educação no município de Curitiba, de iniciativa do poder executivo, foi a primeira Conferência Municipal de Educação.

A Lei Municipal n.º 12.090 de 19 de dezembro de 2006, ao dispor sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino (SISMEN) de Curitiba, estabelece em seu artigo 60 a organização da Conferência Municipal de Educação de Curitiba.

Art. 60 Fica instituída a Conferência Municipal de Educação, como fórum de deliberação dos princípios norteadores das ações das unidades da Rede Municipal de Educação, a ser realizada no mínimo uma vez a cada dois anos. § 1º A Conferência Municipal de Educação será convocada pela Secretaria Municipal de Educação e pelo Conselho Municipal de Educação. § 2º A primeira Conferência Municipal de Educação será convocada no prazo máximo de até 18 meses após a sanção da presente Lei. (CURITIBA, Lei n.º 12.090)

Desse modo, em 2008, a Secretaria Municipal da Educação e o Conselho Municipal de Educação iniciam as discussões com a finalidade de realizar a primeira Conferência Municipal de Educação de Curitiba (I CMEC), constituindo-se Comissão Organizadora por meio da Portaria Municipal n.º 13/09.

A aludida Comissão realizou reuniões de estudos e elaboração de minutas de regulamento, regimento e decreto para instalação da conferência. No ano de 2009 foi publicado o Decreto Municipal n.º 777/2009, convocando a I CMEC a ser realizada na segunda quinzena de agosto, além da realização de palestra de mobilização com o tema “Plano Municipal de Educação” proferida pelo Prof.º Dr. Jamil Cury, no dia 29 de junho de 2009, no auditório da Federação das Indústrias do Estado do Paraná – FIEP.

Entretanto, o processo prescrito no Decreto Municipal nº 777/2009 para realização da I CMEC ainda no ano de 2009, não se concretizou. Em julho de 2010, na SEP – Semana de Estudos Pedagógicos – foi definido que as escolas, por meio de videoconferências, estudos e discussões sobre temas pré-definidos pela SME apresentassem proposições que contribuíssem com a elaboração do Plano

Municipal de Educação. Os documentos com as sínteses das escolas foram enviados aos NREs e à própria SME.

Em 2011, a SME e o CME instituem a Comissão Executiva Organizadora da I CMEC e são emitidas as Portarias n.º 19/2011, n.º 35/2011 e n.º 45/2011. Estas Portarias estabeleciam as diferentes etapas de realização da Conferência e apresentavam os documentos que iriam regulamentá-la.<sup>143</sup>

A autora deste trabalho acompanhou diretamente todas as etapas da I CMEC: as discussões iniciais na escola, a elaboração de proposição, a etapa regional e a plenária final.

No documento final da I CMEC, organizado pelo CME, são retomadas sua finalidade e organização.

Com a finalidade de discutir temas que integram e interferem na qualidade social da educação e tendo como princípios os valores da participação democrática dos diferentes segmentos sociais e na consolidação de uma educação pautada nos direitos humanos, realizou-se no período de junho a dezembro de 2011, a I Conferência Municipal de Educação de Curitiba. O tema central da conferência “Qualidade Social da Educação”, orientou os debates e a definição de proposições em cinco temas: 1) Formação e valorização dos profissionais da educação; 2) Gestão e financiamento da educação; 3) Educação integral; 4) Inclusão e diversidade e 5) Planejamento e avaliação. (CURITIBA, Documento Final da I CMEC, 2012, p.9)

O Documento Final da I CMEC (2012) ainda complementa a finalidade da Conferência ao destacar seu propósito maior: “envolver a sociedade curitibana na discussão de temas que subsidiem a implementação de políticas educacionais que promovam a qualidade social da educação”. (CURITIBA, Documento Final da I CMEC, 2012, p.11)

Dentre os objetivos previstos, importa destacar a possibilidade desenhada de interferência na agenda política educacional tendo como horizonte o Plano Municipal de Educação e a discussão do regime de colaboração entre os Sistemas de Ensino, conforme também destaca o documento final da I CMEC.

(...) apresentar proposições a fim de melhorar o ensino e promover o efetivo aprendizado nos diferentes níveis e modalidades, contribuindo para a qualidade social da educação na cidade de Curitiba; propor políticas educacionais resultantes dos debates; eleger prioridades para a educação

---

<sup>143</sup>Regulamento da I Conferência Municipal de Educação de Curitiba – publicado no Diário Oficial do Município n.º 59 de 04 de agosto de 2011; Minuta do Regimento da I Conferência Municipal de Educação de Curitiba, o qual foi aprovado na Plenária Geral da I CMEC; Decreto n.º 1815/2011, em que o Prefeito Municipal de Curitiba, Luciano Ducci, convoca a I CMEC.



da cidade de Curitiba; apresentar recomendações para a efetivação do regime de colaboração entre os Sistemas de Ensino; fundamentar a elaboração do Plano Municipal de Educação de Curitiba. (CURITIBA, Documento Final da I CMEC, 2012, p.13)

A experiência tecnocrática da administração da cidade sobrepôs-se aos objetivos apresentados no documento final da I CMEC, especialmente pela prevalência da forma sobre o conteúdo.

Acerca de sua organização, destaca-se que a Etapa Local foi realizada nas instituições de educação e ensino, públicas e privadas, bem como nas demais organizações da sociedade civil envolvidas, no período de 15 de agosto a 30 de setembro de 2011. Entretanto, quando se analisa a “Planilha Geral – I Conferência Municipal de Curitiba” que elenca as unidades participantes deste processo, observa-se uma significativa ausência das instituições de ensino que não fazem parte do Sistema Municipal de Ensino<sup>144</sup>.

Na etapa local, as sínteses dos estudos e discussões poderiam ser organizadas em, no máximo, 5 (cinco) proposições relacionadas aos temas da I CMEC, as quais seriam encaminhadas à “Etapa Regional” pelo respectivo representante da instituição. Da Etapa Local para a Etapa Regional foram inscritos 1.479 participantes e elaboradas 1.928 proposições<sup>145</sup>.

Durante a leitura e análise das proposições organizadas na etapa local foi possível observar, com muita frequência, a inclusão de vários temas e demandas numa única proposição. Provavelmente tratava-se de uma estratégia das instituições para contemplarem suas discussões no limite máximo de proposições (cinco), estabelecido pelas regras da I CMEC. Do mesmo modo, foi recorrente a presença de alguns temas em eixos cujo objeto de discussão tinha outro recorte.

Esse movimento, não previsto nas regras e originário das escolas (principalmente) durante a etapa local, apresenta dois aspectos interessantes: de um lado a tentativa de amplificar a “voz” da escola e a credibilidade no procedimento

---

<sup>144</sup>Esta constatação – independente de suas causas, as quais não serão aqui investigadas por não tratarem diretamente do objeto de estudo desta pesquisa – põe em “xeque” o regime de colaboração previsto no federalismo brasileiro. A I CMEC – em detrimento a uma conferência local da rede municipal de ensino – intencionava, teoricamente, discutir as políticas educacionais para o município e o necessário regime de colaboração.

<sup>145</sup> Foi possível, para a autora deste trabalho, acompanhar a etapa regional em 5 NREs do total de 9. Entretanto, o acesso às proposições organizadas na etapa local foi integral, ou seja, a autora teve acesso às proposições elencadas pela totalidade das unidades que participaram da etapa local (escolas, CMEIs, sindicatos, CMAEs, associações, etc.)



instituído para organizar a I CMEC e, de outro, a necessidade de destacar o que é prioridade para estas instituições.

Assim, as proposições da Etapa Local superaram as 1.928 apresentadas no Documento Final da I CMEC (CURITIBA, 2012), quando desmembradas por assunto. Este trabalho foi realizado pela autora, no entanto, para esta pesquisa é suficiente destacar aquelas proposições que apresentaram maior recorrência<sup>146</sup>.

<b>Proposição</b>	<b>Quantidade por local*</b>
Revisão do número de alunos por turma, observando as indicações da Conferência Nacional (2010).	Escola Municipal - <b>102</b>
	CMEI - <b>72</b>
Plano de revitalização da infraestrutura de escolas e CMEIs e atendimento à resolução SESA 0318/02 e 0162/05 (m2 por aluno).	Escola Municipal - <b>92</b>
	CMEI - <b>49</b>
	CEI conveniado - <b>26</b>
Parceria com Instituições de Ensino Superior: bolsa para pós-graduação e dispensa durante o trabalho para estudo.	Escola Municipal - <b>63</b>
	CMEI - <b>35</b>
Necessidade de garantir maior unidade curricular na SME e entre os NREs.	Escola Municipal - <b>55</b>
	CMEI - <b>15</b>
Ampliação da hora-atividade para 1/3 da carga-horária conforme Lei Federal n.º 11.738 (Lei do Piso)	Escola Municipal - <b>46</b>
	CMEI - <b>14</b>
Garantia de livro didático para todos os estudantes.	Escola Municipal - <b>46</b>
	CMEI - <b>12</b>
Ampliação do número de profissionais por unidade (escola e CMEI)	Escola Municipal - <b>43</b>
	CMEI - <b>14</b>
Progressão automática na carreira (subida de nível independente de cota)	Escola Municipal - <b>37</b>
	CMEI - <b>21</b>
Presença de mais um professor (ou estagiário) nas turmas de educação infantil e 1.º ano do ensino fundamental.	Escola Municipal - <b>33</b>
	CMEI - <b>22</b>
Atividades culturais, sem custo, em contraturno, para estudantes.	Escola Municipal - <b>29</b>
	CMEI - <b>05</b>

<sup>146</sup> Apresentaram proposições: escolas municipais, CMEIs, CMAEs, escolas particulares e estaduais (estas com baixíssima participação); escolas especiais, escolas especiais conveniadas, NREs, unidades de Educação Integral, Conselho Tutelar, Conselho Municipal de Educação, Associação de Moradores, Centro de Educação Infantil conveniado, SISMMAC, SISMUC.

Proposição	Quantidade por local*
Evitar rankings oriundos de avaliação externa.	Escola Municipal - 29
	CMEI - 0
Gratificação por mérito (desempenho profissional).	Escola Municipal - 27
	CMEI - 02
Substituição imediata de profissionais em licença.	Escola Municipal - 26
	CMEI - <b>58</b>
Ampliação da oferta de vagas nos cursos da SME.	Escola Municipal - 26
	CMEI - <b>36</b>
Ampliação do percentual aplicado em educação no município (25% para 30%)	Escola Municipal - 20
	CMEI - 02
Profissionais habilitados para atendimento à inclusão.	Escola Municipal - 19
	CMEI - <b>43</b>
Eleição direta para diretores e vice-diretores.	Escola Municipal - 17
	CMEI - <b>32</b>
Segurança: presença de guardas municipais nos três turnos de funcionamento das escolas.	Escola Municipal - 16
	CMEI - 01
Revisão dos critérios de lotação para “suporte técnico-pedagógico” (1 profissional a cada 120 estudantes) e permanência integral deste profissional nos CMEIs	Escola Municipal - 10
	CMEI - 38

QUADRO 13 - PRINCIPAIS PROPOSIÇÕES DA I CMEC NA ETAPA LOCAL, 2011.

FONTE: Proposições encaminhadas à Etapa Regional.

NOTA: Para este quadro, foram consideradas apenas as proposições elaboradas pelas escolas municipais e centro municipais de educação infantil de Curitiba. A participação das demais instituições tiveram pouca expressão quantitativa. Optou-se, também, por descrever apenas o conteúdo das principais proposições, não mantendo sua redação original.

Elaboração própria.

A síntese desta Etapa Local permite identificar as prioridades que emergem das unidades, as quais se referem diretamente à melhoria das condições de trabalho dos profissionais, redução do número de alunos por sala de aula e revitalização dos prédios escolares.

O quadro também destaca algumas percepções das unidades escolares acerca da gestão educacional. A quarta proposição mais recorrente nesta etapa da I CMEC aponta a “necessidade de garantir maior unidade curricular na SME e entre os NREs”. A frequência com que tal proposição aparece, acentua o poder discricionário dos NREs no processo de implementação das políticas públicas

educacionais em detrimento ao seguimento do planejamento mais centralizado da SME, fato que justificou a retirada de pedagogos dos NREs na gestão do prefeito Rafael Greca, conforme depoimento anteriormente apresentado.

Estas e as demais proposições foram encaminhadas para discussão na Etapa Regional. No entanto, antes de analisar esta etapa intermediária da I CMEC é interessante destacar que o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), do governo federal, precedeu esta conferência. Um dos programas estratégicos do PDE foi o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, instituído pelo Decreto Federal n.º 6.094 de 24 de abril de 2007. Este Plano, segundo informações contidas em sua página eletrônica, intentava “inaugurar um novo regime de colaboração” com vistas à melhoria dos indicadores educacionais. Tratava-se de um plano de metas, cuja adesão pelo município implicaria na elaboração de um Plano de Ação Articulada - PAR. ([www.mec.gov.br/pde\\_par.html](http://www.mec.gov.br/pde_par.html), acessado em 28/11/2012)

Para elaborar o PAR, o município deveria realizar um diagnóstico da realidade educacional local. Esse diagnóstico estava estruturado em quatro grandes dimensões: Gestão Educacional; Formação de professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; Práticas Pedagógicas e Avaliação; Infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Cada dimensão é composta por áreas de atuação, e cada área apresenta indicadores específicos. Esses indicadores são pontuados segundo a descrição de critérios correspondentes a quatro níveis. A pontuação gerada para cada indicador é fator determinante para a elaboração do PAR, ou seja, na metodologia adotada, apenas critérios de pontuação 1 e 2, que representam situações insatisfatórias ou inexistentes, podem gerar ações. Assim, o relatório disponibilizado apresenta as seguintes informações: 1. Síntese por indicador: resultado detalhado da realização do diagnóstico. 2. Síntese da dimensão: resultado quantitativo da realização do diagnóstico. 3. Síntese do PAR: apresenta o detalhamento das ações e subações selecionadas por cada estado ou município. 4. Termo de Cooperação: apresenta a relação de ações e subações que contarão com o apoio técnico do Ministério da Educação. 5. Liberação dos recursos: apresenta a relação de ações que geraram convênio, ou seja, a liberação de recursos financeiros. ([www.mec.gov.br/pde\\_par.html](http://www.mec.gov.br/pde_par.html), acessado em 28/11/2012)

A partir desse diagnóstico, organiza-se um conjunto de ações que resultam no PAR. Curiosamente, Curitiba foi a única capital, em 2012, que atendia integralmente todos os indicadores do PAR. Com exceção de um: aprovação do Plano Municipal de Educação (PME). Sob os critérios de quem realizou o diagnóstico para o PAR, Curitiba obteve 47 notas máximas (valor 4); 4 notas de valor 3, nenhuma de valor 2 e somente uma de valor 1, referente a já mencionada inexistência do PME.

O diagnóstico construído pelas escolas e demais instituições que participaram da I CMEC apontou mais fragilidades à Rede Municipal de Ensino de Curitiba do que aquelas elaboradas em 2012 para o PAR. Sem dúvida, não se trata de equívocos acerca de uma leitura técnica da realidade educacional do município, mas do lugar de quem realiza a leitura. O diagnóstico da realidade educacional do município de Curitiba, elaborado pela administração central da SME para o PAR, não coincide com aquele realizado pelas escolas durante a I CMEC<sup>147</sup>.

Na sequência, a Etapa Regional da referida conferência foi coordenada por representantes escolhidos pela SME e CME. Para esta etapa foram aglutinadas as proposições da etapa inicial, as quais foram lidas e novamente debatidas e selecionadas conforme consensos acerca das prioridades<sup>148</sup>. O encaminhamento das proposições para Plenária Final exigiu, não raras vezes, a reestruturação frasal das mesmas. O procedimento adotado – dada a magnitude do município e de seus potenciais participantes e também da condução política almejada – fez com que as proposições iniciais fossem se afastando de seus representantes legítimos e consagrando a forma em detrimento ao conteúdo.

O relatório de cada Grupo Temático da Etapa Regional foi entregue à Comissão Executiva Organizadora no encerramento dos trabalhos, contendo as inscrições de delegados e observadores, além de 3 (três) a 5 (cinco) proposições para cada temática. Ao analisar as proposições advindas dos nove Núcleos Regionais de Educação, na Etapa Regional da I CMEC, foi possível construir o quadro apresentado a seguir:

---

<sup>147</sup> A ausência de uma similitude entre o diagnóstico do PAR (2012) e o diagnóstico das escolas no processo de elaboração das proposições da etapa local da I CMEC (2011) revelam a presença de atores distintos em ambos os processos. Essa aferição reitera a urgência de se ampliar os espaços de debate sobre as prioridades educacionais para que novas vozes integrem esse processo. Entretanto, em nenhum momento está se afirmando que o caminho para a ampliação destas “arenas políticas” deva coincidir com os procedimentos adotados na I CMEC, a qual, a despeito de intenções mais democratizantes, estruturou-se sob princípios bastante tecnocráticos em que a regra não apenas mediava as discussões, mas a definia. A participação democrática exige regras, mas é elástica em todos os momentos: agenda, formulação, implementação, avaliação e controle social. A participação tutelada é parcial com regras pré-estabelecidas de pouca ou nenhuma mobilidade.

<sup>148</sup> A autora deste trabalho teve oportunidade de participar, como observadora, de três salas distintas nesta Etapa Regional. A condução do debate pelo coordenador de cada sala foi decisiva no processo de discussão, pois o apego excessivo a regras e argumentos técnicos “disciplinava” os temas mais polêmicos.

<b>Proposições</b>	
Investimento na infraestrutura dos prédios escolares.	36
Parceria com IES – bolsa para pós-graduação.	24
Revisão da lei de Dimensionamento – redução do número de estudantes por turma.	17
Ampliação da oferta de educação em tempo integral e dos programas de inclusão.	15
Ampliação da hora-atividade para 1/3 da jornada de trabalho, em conformidade com a Lei Federal n.º 11738/08.	11
Formação de maior qualidade para os profissionais que atuam com Educação Integral.	10
Parcerias com IES e Sociedade Civil para oferta e ampliação da qualidade do ensino em escolas que atendem estudantes em tempo integral.	9
Plano de carreira, cargos e salários para Educação Infantil.	9
Substituição imediata de servidores em licença.	8
Aumento do quadro de profissionais nas unidades.	8
Inclusão de mais um professor nas turmas de educação infantil e primeiro ano.	8
Garantia de maior unidade curricular na SME e entre os NREs.	7
Redução da carga-horária diária dos educadores para 6h.	6
Progressão automática na carreira (subida de nível independente de cota).	5
Valorização profissional e aumento da remuneração.	5
Suporte Técnico-Pedagógico integral para CMEIs - 8h	5

QUADRO 14 - PRINCIPAIS PROPOSIÇÕES DA I CMEC NA ETAPA REGIONAL, 2011.

FONTE: Proposições da Etapa Regional, encaminhadas à Plenária Final (documento próprio).  
Elaboração própria.

Ao comparar o quadro síntese da “Etapa Regional” com o quadro da “Etapa Local”, é possível perceber, de imediato, a permanência dos temas mais recorrentes. Não obstante, altera-se a ordem de prioridades entre uma etapa e outra e aparecem novos destaques, como a educação integral, antes mais arrefecidos. Do mesmo modo, a proposição que acentuava a necessidade de se garantir maior unidade curricular na SME e entre os NREs – que antes ocupava a quarta posição em número de recorrência – passou para a décima segunda prioridade, na Etapa Regional.

De todo modo, também é possível concluir que os grandes temas que pautam as políticas educacionais do município de Curitiba reportam-se às demandas que

integram a agenda política nacional, amplamente debatidas em razão da Conferência Nacional da Educação (CONAE) e das discussões para elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE).

Essa Conferência Municipal ocorrida em 2011, a primeira do município, deveria subsidiar a elaboração do Plano Municipal de Educação, mas não teve continuidade. Assim, se de um lado o município de Curitiba apresenta condições bastante favoráveis para o financiamento e planejamento da educação, por outro demonstra ainda grande fragilidade, especialmente quando se trata da democratização dos espaços de participação da elaboração das políticas educacionais.

Neste cenário, brevemente traçado, é que se insere o *corpus* profissional sobre o qual se debruça esta investigação: a burocracia administrativa da SME. A Rede Municipal de Ensino (RME) de Curitiba, como já se fez alusão anteriormente, tem sua gênese no ano de 1963. Ao final dessa década, conforme tabela a seguir, havia seis escolas e pouco mais de quatro mil matrículas. Entretanto, ao final da década seguinte a RME já possuía cinquenta e oito escolas, dez CMEIs<sup>149</sup> e mais de vinte e cinco mil matrículas.

---

<sup>149</sup>As primeiras creches foram criadas em 1976 sob a égide do “Plano de Desfavelamento”. Sobre o aludido plano, SOCZEK (2006) complementa que “A construção das creches nos conjuntos habitacionais fez parte do programa de desfavelamento do Município de Curitiba, pois as mães dessas moradias foram recrutadas para cuidarem das crianças em troca do financiamento de suas casas. Esse projeto de desfavelamento foi implantado a partir do projeto urbanístico, financiado pelo Banco Mundial, que previa remodelar a cidade de Curitiba, implementando uma política de zoneamento. A cidade seria dividida em eixos que atenderiam as demandas localizadas, transferindo as famílias para lugares cada vez mais distantes do centro da cidade. Essa estratégia é comumente usada na sociedade capitalista para esconder as mazelas sociais e, ao mesmo tempo, atender os interesses empresariais, liberando áreas centrais mais valorizadas”. (SOCZEK, 2006, p. 44)

TABELA 2 - QUANTIDADE DE ESTABELECIMENTOS, MATRÍCULAS E PROFESSORES, POR ANO, NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA, NO PERÍODO DE 1963 A 2014

Ano	Quantidade de escolas <sup>1</sup>	Quantidade de CMEIs <sup>2</sup>	Quantidade de matrículas <sup>3</sup>	Percentual de matrículas na RME em relação à quantidade de matrículas no município		Quantidade de professores <sup>4</sup>
				Educação infantil	Anos iniciais do E. F.	
2014	184	199	132.886	53,1%	71,1%	10.505
2013	184	196	132.139	53,5%	72,4%	10.459
2012	181	185	131.953	52,0%	72,9%	7.488
2011	179	175	131.335	53,8%	72,9%	9.063
2010	179	170	132.730	54,5%	72,7%	9.198
2009	175	168	134.323	56,8%	72,0%	8.678
2008	172	161	136.198	56,9%	72,4%	8.442
2007	171	157	131.505	55,7%	72,3%	8.142
2006	171	155	134.523	49,1%	73,6%	
2005	168	152	133.861	50,0%	72,9%	
2004	168	146	132.342	48,3%	71,4%	
2003	158	140	130.690	45,7%	70,7%	
2002	155	125	123.625	41,2%	69,2%	
2001	134	125	114.110	38,1%	60,6%	
2000	134	126	113.761			
1999	133	126	110.059			
1998	129	127	108.862			
1997	128	127	104.634			
1996	123	127	100.381			
1995	120	125	93.879			
1994	117	121	85.579			
1993	115	118	83.162			
1992	110	116	80.865			
1991	106	111	76.078			
1990	100	108	69.938			
1989	100	107	69.124			
1988	100	96	65.945			
1987	93	75	60.030			
1986	93	53	56.198			
1985	87	48	52.897			
1984	84	41	50.153			
1983	84	39	48.906			
1982	78	38	46.792			
1981	74	36				
1980	68	22				
1979	58	10	25.756			
1978	51	6				
1977	44	4				
1976	40					1211 (6)
1975	21					
1974	20		10195			
1973	11					711 (6)
1972	11					
1971	10		4.456			
1970	8					
1969	6					
1968	4					
1967	4		1.856			76 (7)
1966	2					
1965	1					
1964	1					
1963	1					23 (5)

TABELA 2 - QUANTIDADE DE ESTABELECIMENTOS, MATRÍCULAS E PROFESSORES, POR ANO, NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA, NO PERÍODO DE 1963 A 2014  
FONTES: (1) DE 1963 A 2006 - SME (DECRETO DE CRIAÇÃO). DE 2007 A 2014 - INEP-CENSO ESCOLAR.

(2) DE 1977 A 2006 - SME (INÍCIO DE FUNCIONAMENTO). DE 2007 A 2014 - INEP-CENSO ESCOLAR.

(3) DE 1967 A 1982 - MEMÓRIA DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA 1963-1982. DE 1983 A 1996 - RELATÓRIO ANALÍTICO-MOVIMENTO ESCOLAR (SME). DE 1997 A 2014 - INEP-CENSO ESCOLAR.

(4) DE 2007 A 2013 - INEP-CENSO ESCOLAR . 2014 - SME (E-DPI)

NOTA: CONTARAM UMA ÚNICA VEZ OS PROFESSORES COM DOIS PADRÕES OU RIT. FORAM EXCLUÍDOS OS EDUCADORES.

(5) Departamento do Bem Estar Social. Diretoria de Educação. Relatório anual de 1967. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 1969.

NOTA: OS 23 PROFESSORES ERAM MANTIDOS PELO PODER PÚBLICO ESTADUAL.

(6) Relatório geral de atividades de 1976. Departamento do Bem Estar Social. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 1976.

(7) Departamento do Bem Estar Social. Diretoria de Educação. Relatório anual de 1967. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 1967.

NOTA: NÃO FORAM CONSIDERADAS INFORMAÇÕES SOBRE OS CEIs CONVENIADOS  
Elaboração própria.

É interessante observar, na tabela, a expressão material de cinco momentos distintos para o município de Curitiba: os convênios/parcerias do estado com os municípios para oferta de matrículas de 1ª a 4ª série a partir de 1991; a aprovação do Fundef em 1996; a aprovação da Lei Estadual n.º 13.116 em 2001; a aprovação do Fundeb em 2007 e a aprovação da Emenda Constitucional n.º 59 em 2009.

Ao tratar do processo de municipalização, Arretche (2000) afirma que há dois momentos cruciais no estado do Paraná: o primeiro trata-se dos convênios assinados entre o estado e os municípios a partir de 1991 e o segundo refere-se a cessação gradativa por parte do estado na oferta de matrículas para as séries iniciais, a partir de 1992. Para a autora, “apenas no caso do Paraná é possível afirmar que ocorreu um alto grau de municipalização, uma vez que o governo estadual reduziu drasticamente sua oferta de vagas e as administrações municipais a ampliaram expressivamente”. (p.155)

Ao analisar os dados da tabela é possível inferir que de 1988 a 1990 a RME permanece com a mesma quantidade de escolas, mas a partir de 1991 volta a crescer. Só neste ano são seis novas escolas, mais quatro escolas em 1992 e mais cinco escolas no ano seguinte. Em três anos, de 1991 a 1993, foram criadas quinze novas escolas.

Com a aprovação do Fundef em 1996, observa-se um outro movimento muito peculiar na tabela analisada. Entre os anos de 1996 e 2001, onze novas escolas são criadas e, no mesmo período, há uma redução no número de CMEIs



que passam de cento e vinte e sete para cento e vinte e cinco. O Fundef, ao direcionar os recursos exclusivamente para o Ensino Fundamental, ajuda a explicar a redução dos CMEIs. Entretanto, concomitantemente, em 1999, aprova-se a organização dos “Ciclos de Aprendizagem” em Curitiba.

Essa nova organização estruturava-se em dois ciclos nos anos iniciais do ensino fundamental: ciclo I e ciclo II. Cada ciclo era composto pela primeira etapa (um ano letivo) e pela segunda etapa (um ano letivo). Porém, era facultativo ao primeiro ciclo a sua organização em três anos; neste caso, o ciclo I incorporava a criança de seis anos de idade na denominada “Etapa Inicial”. Portanto, sob a vigência do Fundef organiza-se uma proposta pedagógica para a RME que permite incorporar no ensino fundamental uma parcela da demanda por vagas na educação infantil.

Em 2002 também observa-se um crescimento significativo no número de escolas da RME de Curitiba. São criadas vinte e uma novas escolas, chegando a um total de cento e cinquenta e cinco unidades. No ano anterior, em 2001, publicou-se a Lei Estadual n.º 13.116 que dispôs sobre a destinação da quota estadual do salário-educação e estabeleceu que os recursos seriam divididos entre o Estado e os municípios, tendo por parâmetro o número de matrículas nas respectivas redes de ensino. Para Gouveia e Souza (2001) este é o “último capítulo da municipalização no Paraná”. De acordo com a referida lei,

Art. 2.º § 2.º - Os municípios que ainda não tiverem implantado a totalidade do processo de municipalização das quatro séries iniciais do ensino fundamental, até 360 dias após a promulgação desta lei, deverão apresentar, à apreciação da Secretaria de Estado da Educação, projeto de totalização da municipalização, incluindo termos e cronograma de implementação. (PARANÁ, Lei n.º 13.116/2001)

O estímulo deflagrado pela Lei Estadual 13.116/2001 ao ampliar o número de escolas da RME de Curitiba, por conseguinte, ampliou os percentuais de matrícula dos anos iniciais do ensino fundamental sob responsabilidade do município, os quais passaram de 60,6% para 69,2%, índice muito próximo do percentual de atendimento atual 71,1%.

Assim consolidou-se o processo de municipalização no estado do Paraná, num movimento singular de divisão de responsabilidades em que coube aos municípios a cobertura da demanda de matrículas para a educação infantil e anos

iniciais do ensino fundamental. Atualmente, das 184 escolas da RME de Curitiba somente onze escolas atendem o ensino fundamental completo.

No que se refere à educação infantil, há um grande impulso com o Fundeb e a EC 59/2009. Entre os anos de 2007 (aprovação do Fundeb) e o ano de 2014 foram criadas treze novas escolas e quarenta e dois novos CMEIs, representando um crescimento, respectivamente, de 7,6% no número de escolas e de 26,7% no número de CMEIs. O ano de 2008 também foi marcado pelo maior percentual de matrículas na educação infantil sob responsabilidade da RME, alcançando 56,9% do total.

Sem dúvida, o impacto da EC 59/2009 sobre os municípios não será indelével, pois a obrigatoriedade na faixa etária de quatro e cinco anos até 2016, reiterada pelo novo PNE (2014), foi acrescida da ampliação da oferta da educação infantil em creches para crianças de até três anos, com uma cobertura mínima de 50% da demanda até 2024.

## 7.1 CURITIBA ATUAL: ALGUNS DADOS DA REALIDADE

Em 2014 a Rede Municipal de Ensino de Curitiba incorpora 581 equipamentos: 199 CMEIs, 184 escolas, 3 escolas de educação especial, 45 Faróis do Saber, 2 bibliotecas, 2 gibitecas, 8 CMAEs, 51 UEIs, 77 CEIs conveniados, 9 NREs e 1 Centro de Capacitação.

Em 2013, das 184 escolas 147 já possuíam quadra poliesportiva coberta e 144 têm biblioteca escolar integrada à escola. O processo de criação da Rede de Bibliotecas da RME foi instituído pelo Decreto Municipal n.º 376 de 17/04/2007, mas as 23 primeiras bibliotecas escolares foram inauguradas entre os anos 2004 e 2005.

Também é significativa a oferta de cursos de formação continuada na RME de Curitiba. O Relatório de Gestão 2005-2012 apresenta os seguintes dados:

ANO	NÚMERO DE TEMAS	VAGAS OFERECIDAS	NÚMERO DE CONCLUINTE	PERCENTUAL APROVEITAMENTO
2005	111	41.110	19.523	48%
2006	152	111.314	58.483	53%
2007	270	128.244	64.864	51%
2008	318	99.015	61.572	62%
2009	219	62.804	38.922	62%
2010	350	76.791	39.279	52%
2011	350	79.959	68.495	86%
2012	769	93.845	80.207	85%

QUADRO 15 - OFERTA E PARTICIPAÇÃO NOS CURSOS DE FORMAÇÃO CONTINUADA DA SME, 2005 - 2012.

FONTE: Relatório de Gestão 2005-2012/SME.  
Elaboração própria.

Curitiba, em 2014, tinha 132.886 matrículas em sua rede de ensino, número muito superior às maiores redes de ensino municipais do estado do Paraná que possuem Sistema próprio de ensino, as quais não ultrapassam o limite de 50 mil matrículas, como apresentado na imagem.

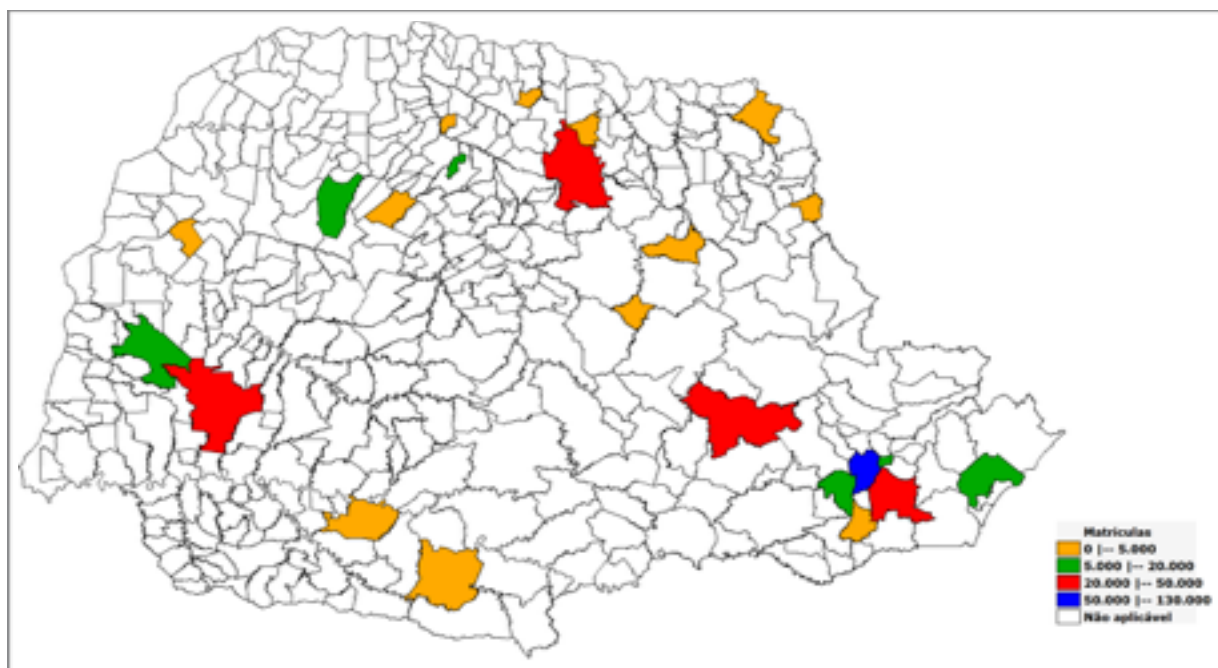


FIGURA 13 - COBERTURA DE MATRÍCULAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ QUE POSSUEM SISTEMA PRÓPRIO DE ENSINO - 2011.

FONTE: IBGE- Pesquisa de informações básicas municipais - 2011.  
Elaboração própria.

No cenário acima traçado, evidencia-se a capacidade financeira e técnica do Sistema Municipal de Educação de Curitiba no processo de manutenção e planejamento da parcela de ensino sob sua responsabilidade. Entretanto, como já foi descrito, as indagações reportam-se ao modelo de planejamento construído pelo município, ao processo de definição de prioridades e de elaboração de respostas possíveis aos problemas que entraram na agenda política bem como às formas de implementação das políticas educacionais.

No conjunto de determinações que recaem sobre o processo de formulação e implementação das políticas educacionais há um conjunto singular de atores: os professores. Conforme explicita a imagem a seguir, a RME de Curitiba tinha em 2011, aproximadamente, nove mil professores e esse número supera dez mil em 2014<sup>150</sup>. Quando se considera todos os profissionais da educação e incluem-se os CMEIs e CEIs conveniados esse número aproxima-se de dezenove mil profissionais na pasta da SME.

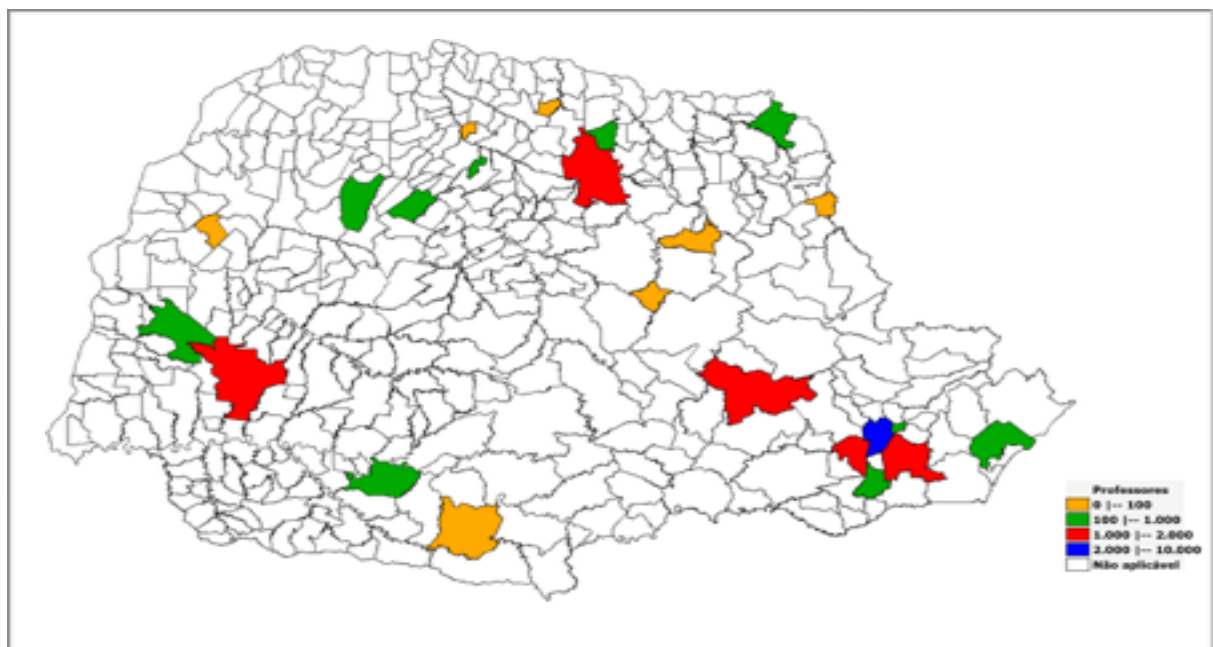


FIGURA 14 - NÚMERO DE PROFESSORES DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ QUE POSSUEM SISTEMA PRÓPRIO DE ENSINO - 2011.  
FONTE: IBGE- PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS - 2011.  
Elaboração própria.

<sup>150</sup> Estão excluídos desta contagem os educadores e demais funcionários. Os professores que possuem dois padrões na RME ou fazem RIT (Regime Integral de Trabalho) estão contando uma única vez.

Por seu turno, há que se considerar que o ingresso desses professores se faz sob critérios formais de mérito, via concurso público<sup>151</sup>. Entretanto, as funções e cargos comissionados da SME são de livre nomeação, não há carreira pública na administração da educação municipal de Curitiba.

No entanto, a despeito do interesse do político eleito e/ou do dirigente político, os burocratas formam o corpo de servidores da instituição que ficam subsumidos às regras e aos objetivos da organização – marcados pela rotina no desempenho de suas funções. Desse modo, algumas indagações emergem deste contexto: a considerar a obra de Weber (2011), a ausência de concurso público pode descaracterizar o perfil da burocracia administrativa segundo a vocação que lhe é singular, insinuando-se sobre ela a paixão e o sentimento de responsabilidade da vocação política? Quais as marcas que as disputas no campo da *politic* têm impresso na constituição da burocracia educacional em sua forma de organização?

No próximo capítulo, buscar-se-á caracterizar a burocracia administrativa educacional da RME de Curitiba.

---

<sup>151</sup> Na Educação Infantil a contratação de funcionários para as creches, até 1985, era realizada por meio de entrevistas realizadas por uma equipe multidisciplinar. Em 1985, foi instituído concurso público.

## **8 BUROCRACIA: QUEM SÃO E COMO SE CONSTITUEM O *CORPUS* ADMINISTRATIVO DA SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO**

Investigar a burocracia educacional como instância de poder, nas disputas que forjam sua constituição e lhe dão sustentação, não pode descolar-se dos processos mais amplos de organização política. No município de Curitiba, como foi tratado anteriormente, há um aspecto singular em sua trajetória política, denominado por Souza (1999) de “poder dos arquitetos”. Para este autor,

O poder dos arquitetos urbanistas e do urbanismo no jogo político e social em Curitiba é reconhecido por unanimidade. A posição desses agentes e também a imagem de Curitiba como cidade moderna, humana e bela foi construída, ou ao menos fortemente fixada, nos anos 70, como resultado das transformações físico-espaciais ocorridas na cidade a partir da implantação do seu plano diretor (PD). Empreendimento este levado a termo inicial, pela administração chefiada pelo arquiteto Jaime Lerner, que foi nomeado pelo então governador Haroldo Keon Perez. (p.28).

Em seu trabalho, Nelson Rosário de Souza desenha o significado político da ação discursiva e das intervenções arquitetônicas na distribuição e valorização dos espaços da cidade e, conseqüentemente, na definição do perfil dos sujeitos que ocuparam estes espaços. Cabe destacar, nesse contexto, o papel central do arquiteto Jaime Lerner, eleito duas vezes prefeito de Curitiba e, posteriormente, eleito e reeleito governador do estado. Gouveia (2006) também tece considerações acerca do avanço do poder político na cidade a partir do modelo de gestão iniciado com Lerner:

Curitiba é a capital do Estado do Paraná e apesar de ter tido dois governos de oposição nos anos 80, estes foram especificamente do PMDB no contexto de oposição ao regime militar. O primeiro governo deste perfil com Maurício Fruet, 1983 a 1985, decorreu da indicação do prefeito pelo governador, já que nesse período as capitais ainda não tinham eleição direta. Fruet elege seu sucessor, Roberto Requião, 1985 a 1988; mas a partir de 1989 a cidade volta a ser governada pelo grupo político ligado à figura de Jaime Lerner. Em uma campanha histórica na cidade, campanha de 12 dias, Jaime Lerner é eleito como prefeito da cidade em 1988. Ele já

havia sido prefeito indicado em 1971 e em 1979, durante o período militar, filiado à ARENA, sua ação na administração pública foi marcada pela eficiência técnica e pela negação da política, o que deu origem à expressão “lernismo” (...). (p. 179)

A autora ainda destaca o poder individual de Lerner, a despeito de sua vinculação partidária, na construção de sua trajetória política. Desse modo, os prefeitos que o sucederam “mesmo que em partidos diferentes e com estilos diferentes, eram pessoas importantes de seu grupo político”. (GOUVEIA, 2006, p. 179)

Não se observa, portanto, rupturas na condução da cidade e em sua organização política por um longo período. As mudanças são mais aparentes e restringem-se aos estilos de governar, ora mais populista, ora mais tecnocrático. Nesse período, a cidade mantém “uma trajetória coerente e que permite à administração pública desenvolver uma forma de gestão, que nos documentos do Imap (Instituto Municipal de Administração Urbana) é denominada ‘Modelo de Gestão Curitiba’”. (GOUVEIA, 2006, p. 180).

Esse “modelo de gestão” apresenta, dentre outros aspectos, uma reforma administrativa marcada, especialmente, pelo conceito tecnocrático de modernização, pelas políticas de resultado e pela descentralização, visualizada na criação das administrações regionais e na implementação de políticas intersetoriais.

Nos domínios deste contexto político mais amplo é que se pretende apreender as características que outorgam certa especificidade à burocracia educacional na RME de Curitiba e que balizam as relações de poder sob as quais ela se estabelece, atua e amplia seu arco de influência.

Assim, se por um lado a dificuldade na coleta de dados foi parcialmente superada, por outro lado, a incipiente produção na área da educação tratando da burocracia no campo da *politic* permaneceu como variável que impôs alguns limites à pesquisa.

Atrelada a esta constatação, identificada no processo de levantamento bibliográfico, a primeira exigência imposta pela pesquisa foi delimitar a magnitude da burocracia administrativa em relação ao conjunto da Rede Municipal de Ensino. Não obstante, mais uma vez a ausência e/ou a dificuldade em acessar as informações constituiu-se em empecilho para este trabalho. Assim, na tabela 3 não foi possível construir uma série histórica longitudinal capaz de expressar alguma tendência

acerca da relação entre a administração e o magistério. Mas, foi possível acessar os dados de 2013, disponíveis à pesquisadora pela função que exercia nesse período na SME, e os dados de 1994 encontrados em arquivo do E-EF.

Ano	Escolas	Núcleos	Distribuição percentual de pessoal							Relação A/M (%)
			A					M		
			abs.	%	abs.	%	Total %	abs.	%	
			SME		NRE		SME + NRE	Escolas		
2013	184	9	680	5.4	274	2.2	7,7	11.652	92.3	8.2
1994	117	7	326	4.5	31	0.5	5.0	6.832	95.0	5.3

TABELA 3 - CRESCIMENTO DA BUROCRACIA ADMINISTRATIVA (RELAÇÃO A/M) DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO.

FONTE: Banco de dados próprio.

NOTA: A coluna indicada com a letra “A” representa o total de profissionais que atuam na administração central e regional da educação. A coluna indicada com a letra “M” representa o total de profissionais do magistério que atuam em escolas e CMEIs.

Elaboração própria.

Os dados do quadro permitem observar um aumento considerável na relação A/M no que se refere à porcentagem da equipe administrativa em relação aos profissionais que atuam nas escolas. Não obstante, como já foi destacado anteriormente, não há dados longitudinais suficientes para afirmar alguma tendência, embora seja possível inferir que o resultado do aumento observado na relação A/M deve-se à ampliação do quadro A – equipe administrativa dos NREs e da SME.

Considerar este aumento da burocracia administrativa na pasta da educação pode indicar uma mudança e/ou reorganização do poder e de sua redistribuição decorrente das disputas engendradas no campo da *politic* no processo de ocupação das novas posições na estrutura organizacional da SME.

Mudanças como esta podem criar “janelas” no campo administrativo para que os sujeitos que lá estão mantenham, percam ou ampliem seu poder ao mesmo tempo em que projeta uma permeabilidade maior com o ‘mundo externo’; movimento que facilita o ingresso de novos sujeitos ao corpo burocrático administrativo.

Há pelo menos duas razões para o crescimento observado na tabela 3. A crescente complexidade da RME seria uma delas. Assim, para que a máquina



pudesse operar cotidianamente seria necessário um número maior de servidores, não apenas em razão direta ao número ampliado de estudantes, mas em decorrência da ampliação de serviços incorporados pela SME: educação integral, EJA, educação infantil, formação continuada, organização em ciclos de aprendizagem, contraturno, gestão democrática, educação especial, inclusão, apoio pedagógico, Fundeb, comunidade escola, além do ensino fundamental. Essa complexidade que o trabalho pedagógico escolar vai assumindo tende a inchar as funções-meio.

A outra razão é interna à própria burocracia que se fortalece ao estabelecer novos mecanismos de controle vinculados à criação de tarefas que alteram o fluxo administrativo já existente. Sob esta perspectiva, a possibilidade de transferir para a unidade fim parte do que se faz no meio é inibida. O estudo de Abrahamsson (1977) em sua obra “Bureaucracy or Participation: the logic of organization” apresenta, na primeira parte do livro, um debate sobre os processos de organização burocrática que demonstram como as organizações se constituem em instrumentos para a prossecução de interesses próprios e de grupos específicos em detrimento à resolução de problemas.

Desse modo, gera-se trabalho para gerar mais trabalho que, por sua vez, abre espaço para novas posições na estrutura administrativa, sempre subordinadas à posição de origem do trabalho gerado. Esse desenho organizacional amplia o poder da burocracia na medida em que a razão do novo fluxo permanece restrita ao burocrata que ocupa a posição hierarquicamente superior.

Independente de serem estas as causas do crescimento observado na administração da SME, especialmente nas equipes regionais, a sistematização dos dados apresentados na tabela 3 trouxe um novo elemento ao debate: após 20 anos de continuidade no poder executivo, a mudança de governo<sup>152</sup> provocou transformações significativas nas posições ocupadas na SME? É necessário lembrar que o corpo burocrático da administração central e regional não é concursado para este fim, os servidores são convidados para compor estas equipes.

Destarte, para responder a esta indagação iniciou-se um processo de mapeamento dos profissionais que formavam a equipe burocrático-administrativa da

---

<sup>152</sup> O termo “mudança” está sendo usado, exclusivamente, para designar que o candidato da situação não foi reeleito. Não há qualquer pressuposto conceitual ou ideológico neste caso, inclusive porque o candidato eleito, Gustavo Fruet, pertence à elite política de Curitiba.

SME, em 2013. A primeira análise decorrente do mapeamento realizado foi a verificação do local de atuação dos servidores da SME, em 2012. Os dados foram agrupados no quadro a seguir.

<b>Local de Atuação em 2012</b>	<b>Diretores (2013)</b>	<b>Chefes de NRE (2013)</b>	<b>Gerentes (2013)</b>	<b>Técnicos (2013)</b>
<b>Escola</b>	9%	11%	9,3%	16,2%
<b>Direção de Escola</b>	0%	44%	0%	0%
<b>NRE</b>	9%	22%	12,5%	9%
<b>SME</b>	54,6%	22%	62,7%	68,3%
<b>Licença Estudo</b>	27,3%	0%	9,3%	5,3%
<b>Outros</b>	0%	0%	6,2%	1,2%

QUADRO 16 - LOCAL DE ATUAÇÃO, NO ANO DE 2012, DOS SERVIDORES QUE FORMAVAM A BUROCRACIA ADMINISTRATIVA DA SME EM 2013.

FONTE: BANCO DE DADOS PRÓPRIO.

Elaboração própria.

As análises iniciais revelam, imediatamente, um percentual significativo de permanência dos profissionais na administração central e/ou regional, independente da mudança governamental e partidária. Os dados ainda revelam que esta permanência se acentua nas posições inferiores da hierarquia administrativa, chegando a 68,3% do total de servidores que compõem a amostra do grupo denominado de “técnicos”.

Do mesmo modo, é também no baixo escalão da burocracia que se observa uma entrada um pouco maior de profissionais oriundos da escola (16,2%). Nos demais grupos, a incorporação de profissionais que estavam na escola é bastante baixa.

Essa constatação esteve muito presente durante todo o percurso de coleta e tratamento dos dados para esta investigação. A tendência entre os profissionais que atuam na burocracia administrativa da SME é permanecerem em suas posições ou assumirem posições de maior poder na hierarquia organizacional. Depois que passam a atuar na administração central ou regional da SME, pouquíssimos servidores retornam à escola.

A figura a seguir permite visualizar as mudanças de posições na estrutura organizacional administrativa da Secretaria Municipal da Educação. As posições em

destaque, no lado esquerdo da figura, revelam a proximidade entre os servidores que ocupam os altos postos da SME.

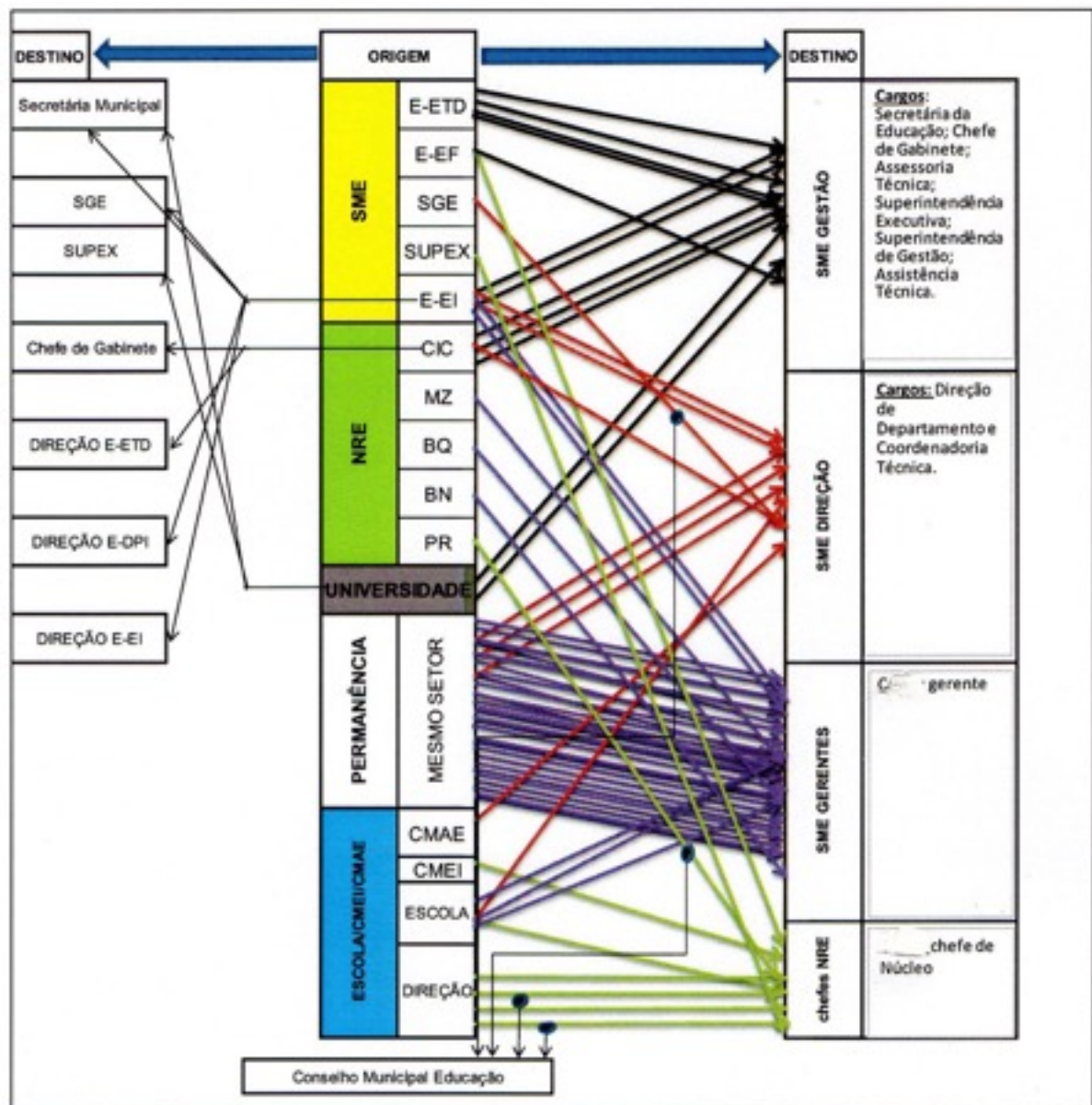


FIGURA 15 - MOVIMENTAÇÃO DOS SERVIDORES NA OCUPAÇÃO DAS PRINCIPAIS POSIÇÕES DA SME NO INÍCIO DO MANDATO DO NOVO GOVERNO (2013-2016)  
 FONTE: BANCO DE DADOS PRÓPRIO.  
 Elaboração própria.

A coluna central da imagem, denominada “origem”, representa o espaço em que o servidor estava atuando em 2012. As colunas à direita e à esquerda, denominadas “destino”, referem-se ao local que o servidor passou a atuar em 2013. Cada linha representa um servidor e as cores definem sua posição na hierarquia organizacional da SME, em 2013. A cor verde representa os servidores que

assumiram a função de Chefes de NRE em 2013. A cor vermelha refere-se aos cargos comissionados de Direção de Departamento e Coordenadorias Técnicas. A cor roxa às funções de Gerente e a cor preta aos cargos e funções do alto escalão da SME: Secretário Municipal, Chefe de Gabinete, Superintendentes e equipes técnica e de apoio. As linhas marcadas com uma “mancha” se referem aos servidores que também exercem alguma função no Conselho Municipal de Educação. Foram excluídos dessa imagem os servidores que ocupam as posições do baixo escalão na hierarquia da SME – denominados de “técnicos”, para este trabalho – pois a amostra deste grupo totaliza quatrocentos e vinte servidores e, destes, duzentos e oitenta e sete permaneceram na mesma função entre os anos de 2012 e 2013.

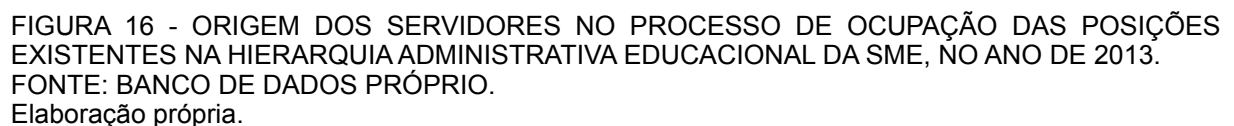
Merece destaque, igualmente, a acentuada permanência de gerentes nesta mesma posição da hierarquia administrativa educacional. Outro dado visualmente singular na figura 15 é a quantidade de servidores que ocuparam a função de chefes de NRE em 2013, cuja função anterior era de diretor de escola e CMEI. Também é possível identificar uma maior concentração na ocupação de novas posições, hierarquicamente superiores, entre servidores cuja origem estava vinculada ao E-EI e ao NRE/CIC.

Alguns autores como Gaetani (2002), Schneider (1994), Abrucio (1999) e Geddes (1994) analisaram em suas obras os critérios que diferentes governos utilizaram para nomear os dirigentes públicos. Resguardadas as proporções, a explicitação destes critérios pode elucidar a razão dos vínculos existentes entre os servidores que ocupam posições do alto escalão da SME, inclusive porque os autores citados, em maior ou menor grau, aludem à existência de critérios marcados pela afinidade pessoal. Gaetani (2002) apresenta uma lista de motivos que têm mobilizado a escolha dos dirigentes públicos:

(...) um conjunto de habilidades e competências específicas, uma boa rede de contatos, o conhecimento do mapa de ameaças e oportunidades no setor específico, uma reputação de liderança e/ou credibilidade, e um perfil empreendedor ou conservador. (p. 274)

Geddes (1994), por sua vez, afirma que os critérios de nomeação tendem a se alterar de acordo com o contexto político, mas que governos fortes e seguros dão preferência a critérios mais técnicos, sustentados em competências gerenciais.

As próximas figuras marcam a rede de relações que tem definido algumas posições na hierarquia administrativa da SME.



287

início da nova gestão de governo. Observa-se na figura um destaque especial para o rosa, cuja origem está vinculada à escola, CMEI ou CMAE. Não obstante, as figuras no interior das citadas posições indicam de que lugar da escola vieram estes servidores: da direção escolar e da atuação como membro do CME. Também destaca-se o azul escuro e o verde, cuja origem imbrica-se, respectivamente, ao Departamento de Educação Infantil (E-EI) e ao NRE/CIC. A caixa vermelha, que inclui o mais alto posto da SME, o cargo de Secretário Municipal, definido pela legislação como Direção Superior, teve sua origem vinculada à Universidade. Cabe destacar, entretanto, que o dirigente público nomeado para este cargo já havia atuado na SME exatamente nos dois espaços que geraram o maior número de servidores na ocupação de posições relevantes da hierarquia educacional: E-EI e NRE/CIC. No ano seguinte, mudanças no quadro administrativo da SME fortaleceram ainda mais o núcleo de servidores oriundos dos espaços anteriormente citados, conforme aparece na figura 17.

Esse movimento que marca a ocupação das posições existentes na estrutura administrativa da SME é próprio do campo da *polític* e ajuda a compreender o papel da burocracia na administração do Estado moderno. Assim, embora a luta pela ampliação de poder e seu vínculo com uma rede social marcada por critérios de afinidade possa afastar o burocrata real daquela imagem ideal de um corpo profissional, meritocrático e impessoal, responsável pela racionalização da administração pública, seria extemporâneo associá-lo diretamente ao fenômeno da patronagem, como foi definido por Graham (1997).

É necessário lembrar que Weber sempre demonstrou preocupação com o espaço de grande autonomia, fora do controle político e social, conquistado pela burocracia. De fato, um dos grandes problemas da administração no Estado moderno é que ao substituir o diletantismo por ações orientadas por especialistas (burocratas) o político perde o controle sobre a burocracia por desconhecer os aspectos técnicos e as razões que orientaram os procedimentos padronizados.



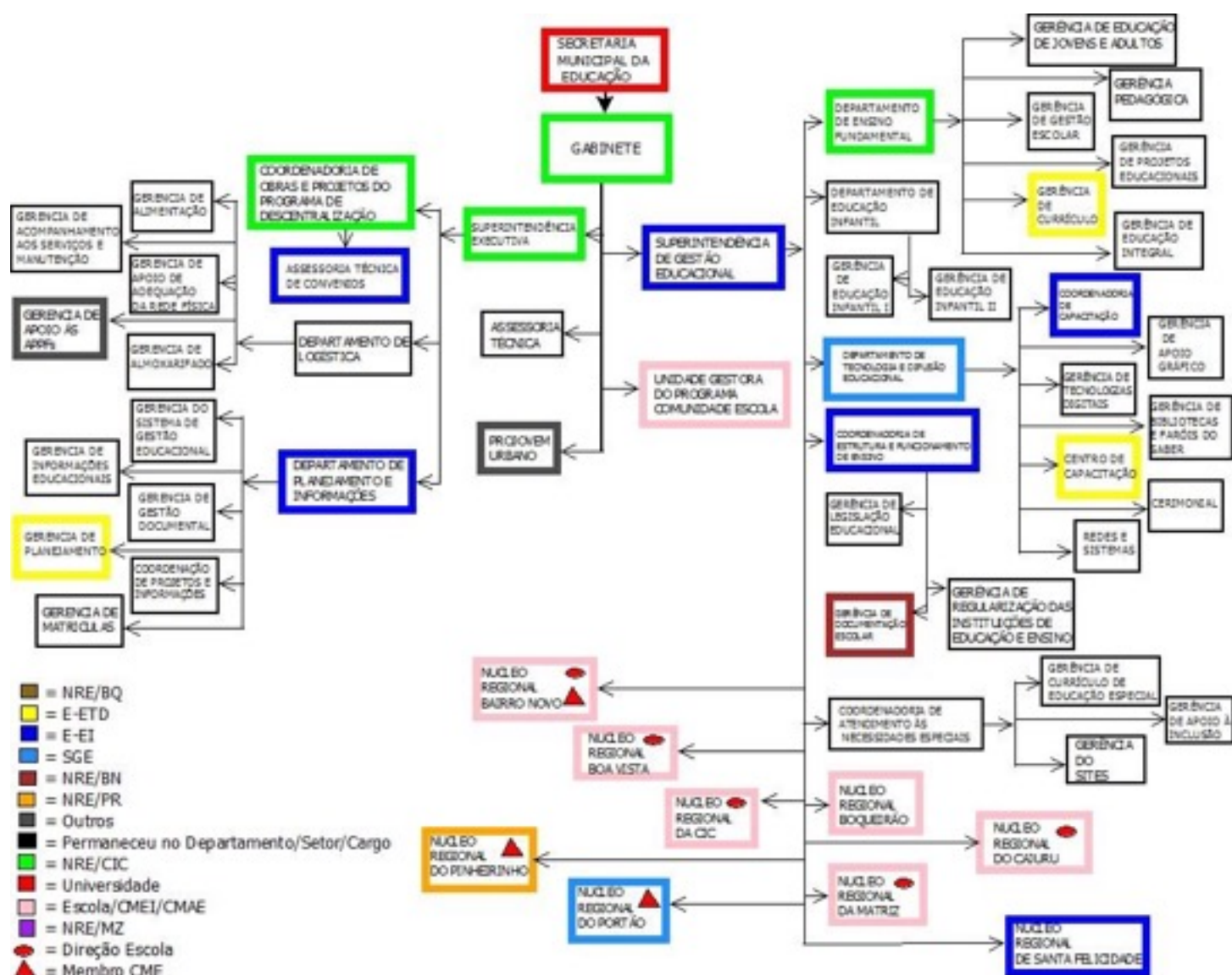


FIGURA 17 - ORIGEM DOS SERVIDORES NO PROCESSO DE OCUPAÇÃO DAS POSIÇÕES EXISTENTES NA HIERARQUIA ADMINISTRATIVA EDUCACIONAL DA SME, NO ANO DE 2014.  
 FONTE: BANCO DE DADOS PRÓPRIO.  
 Elaboração própria.

Assim, para tentar garantir certo controle sobre a máquina, alguns políticos ou até mesmo dirigentes públicos tentam fazê-lo por meio da ascensão de seus burocratas de confiança. Parece ser esta uma das razões para as mudanças observadas na comparação entre as figuras 16 e 17. Nessa direção, qualquer movimento de entrada ou de saída tensiona as relações de poder instituídas, pois há uma dinâmica própria da burocracia que sustenta e amplia seu poder por meio da coesão dos sujeitos que lá se forjam e se distinguem dos demais servidores.

Essa correlação de forças que demarca o poder da burocracia materializa-se também na distribuição das posições ocupadas na hierarquia administrativa, em seus diferentes níveis de influência e decisão, a qual assume, não raras vezes, um caráter de honraria e reconhecimento pessoal em detrimento aos princípios de uma racionalidade burocrática em sua acepção weberiana. Os fundamentos teóricos, já debatidos no capítulo anterior, atribuem estas características à gênese patrimonialista do Estado e da organização política brasileira.

O modo como os funcionários administrativos se apropriam do Estado por meio de seus cargos e funções públicas acresce-lhes um *status* que os diferencia dos demais sujeitos na relação com o poder público. Esse *status* confere-lhes algumas vantagens que admitem [potencialmente] o uso da máquina estatal para a satisfação de interesses pessoais. Para Campante (2003),

O instrumento de poder do estamento é o controle patrimonialista do Estado, traduzido em um Estado centralizador e administrado em prol da camada político-social que lhe infunde vida. Imbuído de uma racionalidade pré-moderna, o patrimonialismo é intrinsecamente personalista, tendendo a desprezar a distinção entre a esfera pública e privada. Em uma sociedade patrimonialista, em que o particularismo e o poder pessoal reinam, o favoritismo é o meio por excelência de ascensão social, e o sistema jurídico, *lato sensu*, englobando o direito expresso e o direito aplicado, costuma veicular o poder particular e o privilégio, em detrimento da universalidade e da igualdade formal-legal. O distanciamento do Estado dos interesses da nação reflete o distanciamento do estamento dos interesses do restante da sociedade. (p. 155)

Embora esta indistinção entre as esferas pública e privada assuma a tônica de discussão do patrimonialismo, há que se elucidar suas peculiaridades mais significativas. Desse modo, não raro, é possível encontrar formas distintas e articuladas de dominação tradicional: o governo em que o poder é destinado aos mais velhos; o patriarcalismo que atrela o poder ao pertencimento do sujeito a determinados grupos familiares ou comunidades; a dominação baseada em um contrato de *status*, regida pela ideia de honra e fidelidade; a dominação exercida pelo direito pessoal consuetudinário e, inclusive, as formas de dominação erigidas no “livre arbítrio” do governante.

Não obstante, se estas formas de dominação tradicional perderam o caráter hegemônico que as legitimava em outro momento histórico, não significa, contudo, que tenham desaparecido, apesar de seu caráter absolutamente contrário aos fundamentos do Estado moderno.



O Estado não é uma ampliação do círculo familiar e, ainda menos, uma integração de certos agrupamentos, de certas vontades particularistas, de que a família é o melhor exemplo. Não existe, entre o círculo familiar e o Estado, uma gradação, mas antes uma descontinuidade até uma oposição. (HOLANDA, 1995, 101)

Essa dificuldade em separar o público do privado nas relações políticas e administrativas em nosso país já foi tratada com muita propriedade por Holanda (1995).

No Brasil, pode-se dizer que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família aquele que se expressou com mais força e desenvoltura em nossa sociedade. E um dos defeitos decisivos da supremacia incontestável absorvente, do núcleo familiar – a esfera, por excelência dos chamados “contatos primários”, dos laços de sangue e de coração – está em que as relações que se criam na vida doméstica sempre forneceram o modelo obrigatório de qualquer composição social entre nós. Isso ocorre mesmo onde as instituições democráticas, fundadas em princípios neutros e abstratos, pretendam assentar a sociedade em normas antiparticularistas. (p. 106)

Holanda (1995) explicita possíveis origens da dificuldade de conformar a administração pública brasileira aos princípios do Estado democrático de direito e as intersecções entre gramáticas pertinentes a uma dominação mais tradicional *vis-a-vis* a gramáticas inerentes à dominação burocrática.

Para fazer inferências às gramáticas que balizam o *modus operandi* da administração educacional de Curitiba, serão pormenorizados, a seguir, alguns dados que aludem a diferentes aspectos da carreira dos profissionais que compõem o corpo burocrático da SME, no ano de 2013. Estes dados foram organizados em grupos constituídos de acordo com o poder de decisão e influência potencialmente presentes nas posições que os servidores ocupam na estrutura administrativa da SME, conforme definição legal. Nesse aspecto, é importante resgatar a lei que trata do SISMEN.

A Lei Municipal nº 12.090, de 19 de dezembro de 2006, “dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino – SISMEN” de Curitiba. Em seu artigo 9º a referida lei descreve a estrutura organizacional do SISMEN.

Art. 9º - O SISMEN compreende a seguinte estrutura organizacional: I - as instituições de educação infantil e de ensino fundamental mantidas pelo Poder Público Municipal; II - as instituições municipais especializadas de atendimento e apoio ao processo educacional; III - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; IV - a Secretaria Municipal da Educação - SME; V - o Conselho Municipal de Educação - CME, criado pela Lei no 6.763, de 22 de novembro de 1985, e alterações posteriores; VI - o conjunto de normas complementares. (CURITIBA, Lei Municipal n.º 12.090/2006)

O Sistema Municipal de Ensino de Curitiba possui na sua composição a Secretaria Municipal de Educação, conforme foi descrito no inciso IV do artigo acima citado. A SME é definida, no artigo 14 da aludida lei, como o órgão administrativo que exercerá as atribuições do Poder Público Municipal em matéria de educação. Nesta condição, suas competências, descritas no artigo 16, são abaixo citadas.

I - organizar, manter e desenvolver as instituições e órgãos oficiais do SISMEN, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e do Estado do Paraná; II - coordenar, com a participação do CME e representantes da sociedade civil, a elaboração, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação - PME em consonância com os Planos Nacional e Estadual de Educação; III - elaborar e executar políticas, planos e projetos educacionais, em consonância com as diretrizes, objetivos e metas do PME; IV - autorizar, credenciar e supervisionar as instituições do SISMEN, atendidas as normas do referido sistema; V - analisar os projetos pedagógicos e aprovar os regimentos das instituições de educação e ensino, atendidas as normas do SISMEN; VI - efetivar, atendendo normas do SISMEN, o controle da documentação oficial da vida escolar dos alunos das instituições públicas municipais; VII - fixar diretrizes para a elaboração e aprovar o calendário escolar das instituições da rede pública municipal de educação e ensino, assegurando o seu cumprimento; VIII - homologar, através de ato do Secretário Municipal da Educação, as deliberações aprovadas pelo CME; IX - atuar de forma integrada com o Sistema Estadual de Ensino, objetivando a continuidade pedagógica entre o primeiro e o segundo segmento do ensino fundamental; X - efetivar o regime de colaboração com o Sistema Estadual de Ensino; XI - atuar de forma integrada com o Sistema Estadual de Ensino, objetivando a continuidade pedagógica entre o primeiro e o segundo segmento do ensino fundamental; XII - efetuar pesquisas didático-pedagógicas para o desenvolvimento do ensino municipal; XIII - definir e administrar indicadores de desempenho para a rede municipal de ensino; XIV - articular-se com outros órgãos municipais e demais níveis de governo, para o desenvolvimento de ações educativas direcionadas aos educandos da rede municipal; XV - realizar concursos públicos para a admissão de trabalhadores para a educação, garantindo a formação mínima exigida pela legislação vigente. (CURITIBA, Lei Municipal n.º 12.090/2006)

As competências descritas na Lei Municipal n.º 12.090/2006 reforçam, em seus incisos II e III, a articulação entre a maior autonomia dos municípios e a exigência de formulação de um Plano de Educação. A Lei Orgânica Municipal (LOM) de Curitiba, promulgada em 1990, dois anos após a promulgação da Constituição Federal, também prescreve em seu artigo 172 que “compete ao Município elaborar o

Plano Municipal de Educação, respeitadas as diretrizes e normas gerais estabelecidas pelos Planos Nacional e Estadual de Educação, com fixação de prioridades e metas para o setor”.

Num contexto de descentralização da educação via municipalização, especialmente após a criação de sistema próprio, a ideia de formulação de um Plano Municipal de Educação (PME) estará sobejamente atrelada à ideia de autonomia municipal e de democratização dos espaços de planejamento educacional. Como estratégia política, a elaboração do PME permite lograr maior participação e transparência na gestão da educação, aproximando a agenda política dos anseios da população local.

Além de reiterar a necessária formulação do PME, a LOM de Curitiba – organizada em cinco títulos, divididos em capítulos, seções e subseções, com 214 artigos – também estabelece os princípios sobre os quais o ensino deve ser ministrado. Entretanto, cabe destacar que em 2009 foi criada a “Comissão Especial para Estudo e Reforma da Lei Orgânica do Município de Curitiba” resultando na alteração, supressão e acréscimo de artigos. A Emenda à Lei Orgânica nº 15, de 20 de dezembro de 2011, trouxe alterações significativas para o capítulo III, seção I, que trata da Educação. Em seu artigo 173, que trata da prioridade da educação, foram acrescentados os princípios da liberdade e os ideais de solidariedade humana e gestão democrática. Também os incisos V e VI, do artigo 175, tiveram mudanças substanciais em sua redação:

V - valorização dos profissionais do ensino; (redação anterior)

V - valorização dos trabalhadores da educação na rede pública através de planos de carreira, ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, formação continuada e piso salarial profissional, nos termos da lei; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 15, de 20 de dezembro de 2011)

VI - garantia de padrão de qualidade do ensino; (redação anterior)

VI - garantia de padrão de qualidade do ensino, assegurando a aplicação do Custo Aluno Qualidade Inicial - CAQI, como base de referência; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 15, de 20 de dezembro de 2011)

Os incisos citados demonstram as mudanças qualitativas emanadas da Emenda n.º 15 à LOM ao dar tradutibilidade ao conceito de “valorização dos profissionais do ensino” e estendê-lo aos demais trabalhadores da educação bem como ao associar o conceito de qualidade à aplicação do CAQI.

Concomitante aos avanços legais, a autonomia municipal inserida num quadro de municipalização que transcende a desconcentração administrativa,

também exigirá a superação de inúmeros desafios, dentre eles, a redefinição do pacto federativo e de seu regime de colaboração e, mais localmente, o redesenho dos processos de planejamento educacional – primando por espaços de participação e de disputas políticas mais elásticos e que incorporem, na forma e no conteúdo, mais vozes do cenário local.

Tal perspectiva tensionará, inevitavelmente, o *corpus* profissional do aparelho de estado, no caso aqui investigado, a burocracia administrativa educacional, responsável pelo planejamento e implementação das políticas educacionais.

Cabe, assim, conhecer um pouco mais sobre estes servidores que dão movimento e organizam a SME ao estabelecerem a rotina de funcionamento desta estrutura. As atribuições de cada cargo e função existente na estrutura organizacional da SME são definidas na legislação específica que trata da Administração Direta e Indireta do Município de Curitiba e em seu Regimento. Os últimos Regimentos Internos da SME são apresentados no quadro a seguir.

<b>Aprova o Regimento Interno da SME de Curitiba</b>	<b>Principais Alterações</b>
Decreto Municipal n.º 543 de 1992	Decreto Municipal n.º 1442 de 1993 Decreto Municipal n.º 510 de 1995
Decreto Municipal n.º 589 de 1996	Decreto Municipal n.º 374 de 2003
Decreto Municipal n.º 1197 de 2004	Decreto Municipal n.º 1250 de 2006 Decreto Municipal n.º 1461 de 2008 Decreto Municipal n.º 863 de 2011

QUADRO 17 - DECRETOS DE APROVAÇÃO DOS ÚLTIMOS REGIMENTOS INTERNOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO DE CURITIBA.  
Elaboração própria.

Destarte, considerando que a pesquisa empírica concentrou-se nos servidores que atuavam na SME no ano de 2013, início de um novo mandato de governo, este trabalho irá ater-se às disposições do Decreto Municipal n.º 1.197 de 2004 que aprovou o último Regimento Interno da Secretaria Municipal da Educação e em suas principais alterações dispostas nos Decretos Municipais n.º 1.250/2006, n.º 1.461/2008 e n.º 863/2011.

O Decreto Municipal n.º 1.197 estabelece, em seu artigo 2.º, como finalidade da SME “viabilizar os processos educacionais na educação infantil e no ensino fundamental, possibilitando o desenvolvimento das várias dimensões da formação

humana”. Para concretizar tal intento, a SME contará com a seguinte estrutura organizacional:

Art. 3.º - A Secretaria Municipal da Educação tem a seguinte estrutura organizacional básica: I - Gabinete do Secretário; II - Equipe de Apoio Técnico e Administrativo; III - Coordenadoria Técnica de Projetos; IV - Superintendência de Gestão Educacional; V - Departamento de Tecnologia e Difusão Educacional; VI - Departamento de Ensino Fundamental; VII - Departamento de Educação Infantil; VIII - Superintendência Executiva; IX - Departamento de Informações; X - Departamento de Logística; XI - Núcleos Regionais da Educação. (CURITIBA, Decreto Municipal n.º 1.197/2004)

O Decreto Municipal n.º 1.250/2006 alterou a estrutura do Departamento de Logística. O Decreto Municipal n.º 1461/2008 alterou a função dos chefes de núcleo e as atribuições dos NREs e o Decreto Municipal n.º 863/2011 criou a Assessoria Executiva vinculada diretamente à Superintendência Executiva.

O Secretário Municipal da Educação, nível de Direção Superior, segundo o Regimento Interno da SME, tem as seguintes atribuições:

I - coordenar a definição das políticas educacionais para a Rede Municipal de Ensino; II - definir o planejamento técnico-administrativo-pedagógico, consoante à legislação vigente; III - administrar a rede municipal de ensino; IV - planejar e implementar a execução orçamentária dos recursos destinados à Educação de acordo com a legislação específica; V - articular-se com outros órgãos municipais, demais níveis de governo, entidades da iniciativa privada e organizações não governamentais, para o desenvolvimento de ações educativas direcionadas aos alunos da rede municipal; VI - realizar outras atividades correlatas. (CURITIBA, Decreto Municipal n.º 1.197/2004, Art. 4.º)

A análise das atribuições do Secretário Municipal, em toda sua envergadura, permite situá-lo num campo muito específico do planejamento educacional. Utilizando-se do conceito de Bonis e Pacheco (2010) ele será tratado, nesta investigação, como *dirigente público*<sup>153</sup>. Essa categoria foi tratada pelos autores citados para preencher uma lacuna existente no Estado contemporâneo quando se discute “a dinâmica das relações entre burocratas e políticos”. (p. 329)

No funcionamento do aparelho de Estado, cada vez mais, há um espaço ocupado por pessoas que não são políticos profissionais tampouco conformam-se à

---

<sup>153</sup> Esta afirmação também encontra respaldo na Lei Municipal n.º 7671, de 1991, que estabelece os níveis administrativos de cada Secretaria. Com a alteração dada pela Lei Municipal n.º 10.130/2000, o Secretário Municipal atua no nível de direção superior, conforme aparece no inciso I, do artigo 4.º. “(...) I - Nível de Direção Superior, representado pelo Secretário Municipal, pelo Procurador Geral do Município e pelo Chefe de Gabinete do Prefeito, todos de símbolo S-1, com funções relativas à liderança, articulação e controle de resultados da área de atividades”.

rotina da burocracia e à convicção emanada do cargo, pois à competência profissional para o exercício de suas atribuições vincula-se uma responsividade com o político que o nomeou. Distinguem-se, assim, três atores de grande influência no planejamento e na efetividade do serviço público: o político, o burocrata e o dirigente. Para Bonis e Pacheco (2010) o dirigente pode ser compreendido como

(...) um ator próprio do Estado contemporâneo, movido por um conjunto de competências e um *ethos* singulares, distintos daqueles atribuídos a políticos ou burocratas. Sendo assim, a institucionalização de sua função passa a ser vista como condição necessária para um melhor funcionamento do Estado num regime democrático. (p. 330)

Mais do que um novo ator, com um papel diferenciado sobre a administração pública, Bonis e Pacheco (2010) reiteram a compreensão de Longo (2007) de que o surgimento do dirigente público expressa e é expressão de uma superação do dualismo entre políticos e administradores, embora deixem claro não tratar-se da substituição de um ou de outro. Sob tais premissas, sua atuação se daria em três dimensões.

A dimensão estratégica diz respeito à capacidade de conceber e liderar processos de mudança e inovação, de forma a melhor atingir a missão da organização sob sua direção; a dimensão política diz respeito a iniciativas que visem à legitimação de suas ações diante dos atores internos e externos ao governo; e a dimensão operacional se refere à gestão do conjunto de recursos à sua disposição de forma a melhor atingir os seus objetivos. (BONIS, PACHECO, 2010, p. 333)

Diferentemente do político, o dirigente público não pode ser um diletante, mas também não pode vincular-se, exclusivamente, à ética da convicção, ao cumprimento da regra; é necessário profissionalismo, mérito e, concomitantemente, responsividade, sensibilidade e permeabilidade social para atender às exigências do programa de governo – cujo resultado final não será o produto imediato da ação, mas o sucesso em processos eleitorais posteriores. Nesse aspecto, Longo (2007) considera imprescindível a criação de espaços de discricionariedade para a ação do dirigente público *vis-a-vis* a um sistema de controle que impute sua responsabilização sobre os resultados da instituição. O dirigente público é corresponsável pela implementação de um plano de governo. Por isso, Bonis e Pacheco (2010) assim diferenciam o dirigente político do burocrata:

O burocrata participa de um *sistema racionalmente organizado*; seu papel é fazer uso de seu conhecimento técnico a serviço da devida aplicação da regra, permitindo que o sistema como um todo funcione. O dirigente público, por sua vez, usa a racionalidade para escolher, entre as diversas alternativas de ação, aquela que maximiza os resultados a partir de um uso eficiente dos recursos. Daí outra variável definidora do dirigente público: o nível de discricionariedade de sua ação. Enquanto o burocrata (aqui sempre considerado como tipo ideal weberiano) atua num ambiente de baixo nível de discricionariedade, em que grande parte de seu comportamento deve estar ditado previamente pela regra, o dirigente por natureza necessita de um espaço maior de ação discricionária. Os limites desse espaço são dados pela esfera política. (p. 336)

Consideradas as competências essenciais do dirigente político – competências mais gerenciais<sup>154</sup> do que técnicas, embora não prescindam destas – e sua responsividade com o político eleito e com a implementação de seu programa de governo, trata-se de uma posição cuja nomeação e demissão não podem sair das mãos do político.

O dirigente político não é, necessariamente, um funcionário concursado que ascendeu àquela posição em decorrência da progressão na carreira; seu *ethos* atrelado à discricionariedade que lhe é inerente e à competência gerencial que vincula-se à sua responsividade, permite que esta posição seja ocupada por um processo de seleção marcado por laços pessoais e pela aferição subjetiva de suas competências gerenciais.

Dirigentes públicos normalmente são selecionados por processos abertos a profissionais que podem ou não pertencer às carreiras públicas; quando pouco institucionalizados, são realizados de modo informal, combinando análises de sua trajetória de carreira com o pertencimento a redes sociais que garantam afinidades com seu superior político ou laços de confiança pessoal. (BONIS; PACHECO, 2010, p. 338)

Os recursos de poder acessados pelo dirigente político permitirão e exigirão seu domínio sobre a burocracia administrativa, pois enquanto o político realiza a interface com os interesses da sociedade e, em função deles, estabelece os rumos de seu plano de governo, o dirigente deverá transformar as demandas presentes no plano de governo em realidade. Essa realidade irá aparecer para o cidadão comum

---

<sup>154</sup> O conceito de competências gerenciais adotado neste trabalho alude ao conceito utilizado por Bonis e Pacheco (2010), e “incluem a capacidade de dirigir e motivar equipes, analisar dados orçamentários e financeiros, coordenar compras, investimentos e contratações de serviços, negociar relações com pessoas e organizações etc, à luz dos resultados a serem alcançados.” (BONIS; PACHECO, 2010, p. 337)

na rotina diária de funcionamento do aparelho de Estado, portanto, na ação do burocrata.

Os pressupostos descritos para caracterizar o dirigente público coadunam-se às atribuições do Secretário Municipal da Educação, descritas anteriormente, as quais lhe imputam a responsabilidade por uma administração que materialize o plano de governo em ações que alcancem o cidadão por meio da rotina que marca os serviços públicos.

Na SME, além do Secretário Municipal da Educação, há outras duas posições – subordinadas diretamente a ele – que, no atual contexto, também cumprem esse papel de mediação entre o político eleito e o burocrata: os superintendentes executivos e de gestão educacional. O Regimento Interno da SME estabelece, em seu artigo 16, as principais atribuições da Superintendência de Gestão Educacional, listadas a seguir:

I - coordenar os processos educacionais com o propósito de caracterizar as unidades educativas como referências de atuação; II - promover a integração das unidades educativas para assegurar que as ações sejam executadas conforme as diretrizes; III - planejar e implementar ações de desenvolvimento profissional no âmbito da SME; IV - otimizar os procedimentos de modo a garantir a implementação das políticas e planos educacionais; V - despachar por delegação do Secretário, os processos de competência da Secretaria; VI - realizar outras atividades correlatas. (CURITIBA, Decreto Municipal n.º 1.197/2004, Art. 16)

O inciso IV externa com mais objetividade o papel de dirigente público do superintendente de gestão educacional, na medida em que ele deverá acessar as competências gerenciais necessárias para regular os procedimentos administrativos que maximizem a ação pública na implementação das políticas educacionais que melhor traduzam os rumos estabelecidos no plano de governo. Do mesmo modo, o superintendente executivo também deverá – além da alocação de recursos – gerenciar os departamentos-meio com vistas a tornar realidade o plano de governo. Para tanto, suas atribuições aparecem descritas no artigo 60 do Regimento Interno da SME.

I - promover a integração dos processos operacionais de maneira a garantir o desenvolvimento das atividades da área fim; II - assegurar o funcionamento das Unidades Educativas e demais Unidades de Apoio da SME através da alocação dos recursos necessários; III - coordenar a ação dos núcleos setoriais, no âmbito da SME; IV - manter o sistema de informações e diagnóstico da realidade local, com vistas ao planejamento e execução das atividades educacionais; V - despachar por delegação do



Secretário, os processos de competência da Secretaria; VI - realizar outras atividades pertinentes. (CURITIBA, Decreto Municipal n.º 1.197/2004, Art. 60)

Entretanto, a despeito das atribuições dispostas no Regimento Interno da SME, as posições até o momento descritas – Secretário, Superintendente de Gestão Educacional e Superintendente Executivo – podem assumir, por diferentes razões, funções de natureza mais gerencial, de direção ou funções de natureza mais política. Também não é incomum encontrar na realidade empírica outras posições na estrutura organizacional que assumam estas funções. Importa destacar que há no conjunto de atores internos ao aparelho de Estado, sujeitos que ocupam posições que não correspondem nem ao burocrata nem ao político, embora incorporem elementos característicos de ambos.

A dimensão política presente na atuação do dirigente público é exemplificada por Longo (2007).

Se analisássemos quantas políticas públicas postas em prática em qualquer instituição de certo tamanho se devem a iniciativas nascidas “da política” e transferidas para a organização de cima para baixo, através de circuitos que respondem à citada hierarquização (congresso dos partidos; programa eleitorais; programas e decisões de governo; atos da administração), e quantas, pelo contrário, se devem a iniciativas surgidas na própria instituição, que “sobem” procurando apoio, autorização, recursos, para que possam ser executadas, provavelmente concluiríamos que há pelo menos tantas das segundas quanto das primeiras. (p. 185)

A transparência das definições teóricas que caracterizam o burocrata, o político e o dirigente público tornam-se opacas quando balizadas pela realidade empírica. Desse modo, se é possível perceber, com maior ou menor intensidade, a posição de dirigente público do Secretário Municipal da Educação e dos Superintendentes, há outros quadros na administração pública que precisam ser melhor desenhados. Esta investigação identificou quatro posições distintas no quadro da burocracia educacional da SME, as quais serão caracterizadas a seguir.

## 8.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EDUCACIONAL: SUJEITOS, POSIÇÕES E RECURSOS DE PODER

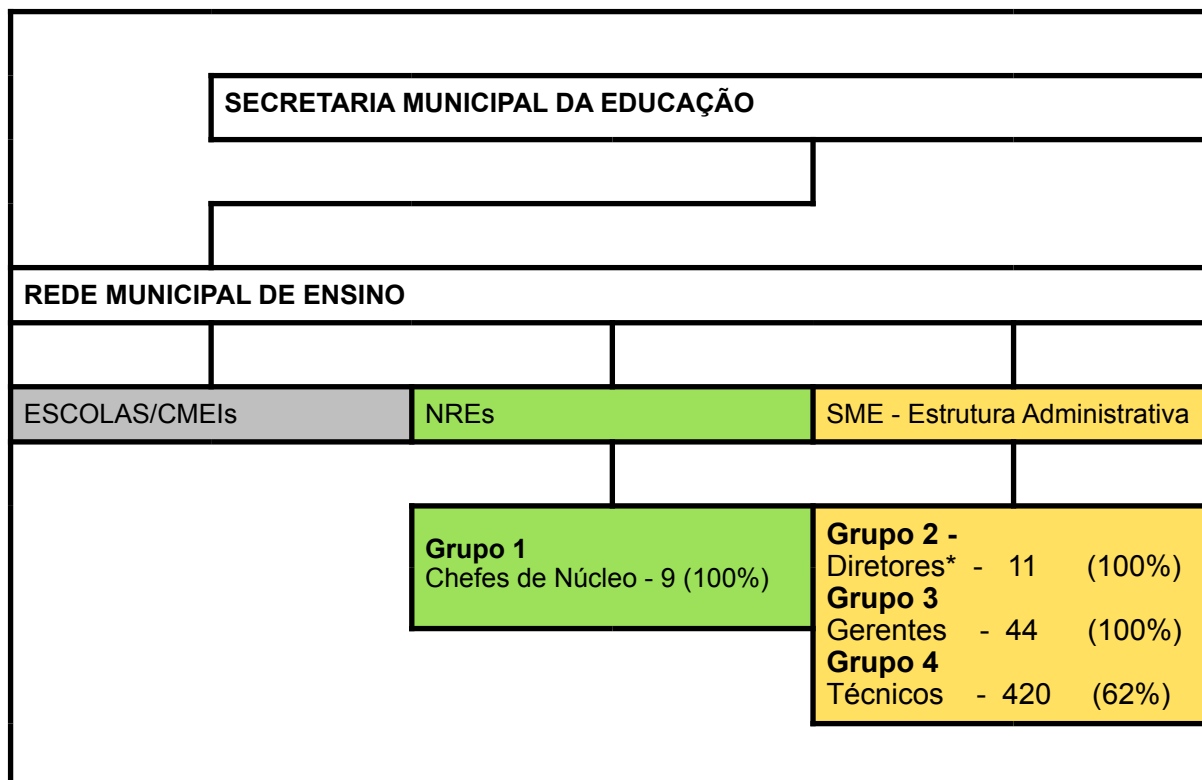
A existência da escola como instituição pública que responde por uma necessidade social historicamente construída e legalmente instituída como direito

público subjetivo precisa dispor de pessoas que atuem diretamente na realização de sua atividade-fim. Entretanto, a complexidade da organização desta instituição atrelada à responsabilidade do Estado na sua oferta e manutenção, bem como à consecução eficiente e efetiva de seus objetivos, implicou na constituição de uma estrutura organizacional mais ampla de caráter administrativo.

A materialidade deste direito sob responsabilidade do poder público é garantida cotidianamente por servidores públicos que representam o Estado frente aos cidadãos que o acessam. Desse modo, por representarem este Estado Moderno de Direito estes servidores são recrutados de modo impessoal, sob os princípios da igualdade, do mérito e da capacidade, por meio de concursos públicos de provas e títulos. O burocrata é esse ator que fará uso de sua capacidade técnica para garantir a aplicação da regra que define com precisão o seu cargo, o qual faz parte de um sistema racionalmente organizado.

A escola municipal de Curitiba, como organização formal, foi ao longo da história permitindo a criação de diversas estruturas auxiliares. Desse modo, a Secretaria Municipal da Educação criou uma administração profissional centralizada e uma administração descentralizada, denominada de Núcleo Regional de Educação, além das instituições escolares. A considerar que este trabalho situa-se no campo da *politic*, sua problematização central consiste em identificar quem são e como se constituem os grupos que operam na burocracia administrativa educacional da SME.

Para realizar este trabalho fez-se um levantamento da carreira dos profissionais que estavam na SME e na chefia dos NREs no ano de 2013. O desenho da carreira de cada um destes profissionais permitiu ilustrar os critérios permanentes e atípicos no processo de conquista e permanência dos servidores em posições de poder na administração educacional. É importante salientar que a amostra apresentada no quadro a seguir refere-se aos servidores que atuavam nas funções analisadas, no ano de 2013. Essa informação é relevante porque há uma mobilidade permanente, embora reduzida, no quadro de servidores da SME.



QUADRO 18 - NÚMERO ABSOLUTO E PERCENTUAIS REFERENTES AOS GRUPOS INVESTIGADOS PARA ESTA PESQUISA.

NOTA: \* O grupo 2, doravante denominado de “Diretores”, foi constituído por todos os diretores de departamento, coordenadores técnicos e assessoria técnica do gabinete.

Elaboração própria.

Conforme aparece no quadro, foram analisadas as carreiras de nove servidores que ocupavam a função de chefia de Núcleo e que constituíram um grupo específico de investigação.

O grupo denominado de diretores incluiu a análise das carreiras de todos os diretores de departamento, dos coordenadores técnicos e assessoria técnica do gabinete. Também foram analisadas as carreiras dos quarenta e quatro servidores, grupo 3, que ocupavam a função de gerentes na estrutura da SME.

Os demais servidores que atuavam na administração central da SME e ocupavam posições definidas no Regimento Interno como assistência, serviço e apoio, foram aglutinados num único grupo denominado de “Técnicos” (grupo 4). Neste grupo foram analisadas as carreiras de 62% dos servidores, totalizando quatrocentos e vinte profissionais.

Para cada um dos servidores que compuseram a amostra desta investigação foi construída uma linha histórica que destacou sua movimentação na ocupação de posições distintas, bem como o tempo de permanência em cada posição, durante sua carreira, como aparece no exemplo da figura abaixo.

ID	LERNER			SAUL RAIZ			LERNER			FRUET			REQUIÃO			LERNER			GRECA			TANIGUCHI						BETO RICHA						DUCCI		F							
T24													S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	E	E	E	E	D	D	D	D	D	D	E	S	
T125																				E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	S	S	S	S	S	S	S	E	E	S		
T32												S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
T35																S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
T36																				E	S	S	S	S	E	E	E	E	E	E	E	L	L	N	N	N	N	N	N	S			
T243				S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	D	D	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	
T54													S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	E	E	D	E	E	E	E	E	S	L	L	S	S			
T59																				E	E	S	S	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	S	S	S	S			
T64				S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	L	L	S	S	S	S	S	L	S	S	S	S	S	S	S	S		
T66												S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	D	S	S	S	S	L	L	S	S	S	S	S	S	S	S			
T166																				S	S	S	S	D	D	S	S	S	S	S	L	L	S	S	S	S	S	S	S				

FIGURA 18 - TEMPO DE CARREIRA E POSIÇÕES ASSUMIDAS PELOS SERVIDORES DA BUROCRACIA ADMINISTRATIVA DA SME, EM 2013.  
Elaboração própria.

A figura 18 ilustra os procedimentos adotados para cada um dos quatrocentos e oitenta e quatro servidores investigados que compõem os quatro grupos classificados no quadro 18. Cada linha desta figura representa um servidor. A primeira coluna traz a identificação adotada para garantir o anonimato do profissional e as colunas subsequentes representam, cada uma, um ano na carreira. Os cargos e funções ocupados pelo servidor público no decorrer de sua carreira foram definidos com uma cor e uma sigla própria, conforme legenda a seguir:

Legenda:

E	Escola
D	Direção de Escola
N	Núcleo Regional da Educação
S	Secretaria Municipal da Educação
L	Licença para estudo
O	Disposição de outros órgãos

É importante destacar que se estabeleceu uma distinção entre o tempo de permanência na escola e aquele em que, apesar de atuar neste espaço físico, o servidor ocupava a função de direção. Por isso, nas análises que se seguirem, quando se tratar da escola deve-se excluir a função de direção, a qual receberá tratamento distinto.

Para melhor compreender as análises que se seguirão é indispensável esclarecer e reiterar o modo particular pelo qual algumas terminologias serão aqui tratadas. Primeiramente, cabe diferenciar os termos: carreira, cargo e função. A Lei Orgânica do Município de Curitiba dispõe em seu artigo 80, inciso II que:

(...) a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, com a participação dos servidores na sua fiscalização, respeitada a ordem de classificação e ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. (CURITIBA, Lei Orgânica do Município)

A mesma lei ainda estabelece no inciso VI do mesmo artigo, que “os demais cargos em comissão e as funções gratificadas serão exercidos preferencialmente por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional”.

A Lei Municipal n.º 14.544, de 11 de novembro de 2014, institui o plano de carreira do profissional do magistério de Curitiba, e dispõe em seu artigo 4.º que “a Carreira do Profissional do Magistério de Curitiba tem como princípios básicos: I - a mobilidade que permita aos Profissionais do Magistério, nos limites legais vigentes, a promoção da educação pública com qualidade; II - o desenvolvimento profissional corresponsável, possibilitando o estabelecimento de trajetórias de carreira com liberdade de escolha e planejamento pessoal para todos os Profissionais do Magistério”.

Essa lei também estabelece, em seu artigo 7.º, que o “titular do cargo de Profissional do Magistério poderá mudar de Área de Atuação para Pedagogia Escolar, na ocorrência de abertura de vagas e da realização de procedimento seletivo, de acordo com a regulamentação da presente Lei” e reafirma, em seu artigo 8.º que a investidura no cargo se dará por concurso público de provas e títulos.

A Lei Municipal n.º 14.580, de 22 de dezembro de 2014, reestrutura a carreira dos profissionais da educação infantil da Prefeitura Municipal de Curitiba e estabelece em seu artigo 2.º, § 1.º “o cargo de Professor de Educação Infantil terá

como requisito de formação mínima a conclusão do ensino médio, com uma das seguintes complementações, que serão consideradas alternativamente: a) conclusão de ensino Médio na modalidade Magistério, pós-médio ou sequencial; b) graduação em Pedagogia com habilitação em Educação Infantil e Séries Iniciais; c) graduação em Normal Superior; d) graduação em curso de Formação de Professores para Educação Infantil e Séries Iniciais” e acrescenta no § 2.º “ao Professor de Educação Infantil compete primordialmente atuar nos Centros Municipais de Educação Infantil, da Secretaria Municipal da Educação”.

Desse modo, há duas carreiras distintas na SME: a carreira do profissional do magistério e a carreira dos profissionais da educação infantil.

A primeira permite ao servidor atuar na docência do ensino fundamental e pré-escolar e também como pedagogo; mas, neste caso, deverá realizar procedimento seletivo interno. O cargo de direção será ocupado por servidores eleitos pela comunidade escolar.

A segunda permite ao servidor atuar nos Centros Municipais de Educação Infantil. Nestas unidades o cargo de direção é indicado pelo Secretário Municipal da Educação.

Como foi possível observar, não há carreira<sup>155</sup> para a administração pública educacional no município de Curitiba, assim como, segundo Martins (1999), Schneider (1994), Wahrlich (1970) e Loureiro e Abrucio (1999) não há carreiras na Administração Pública brasileira – com exceção das carreiras diplomática e militar.

Desse modo, reitera-se que não há carreira na administração pública educacional de Curitiba, apenas cargos em comissão e funções gratificadas ocupados por nomeação. No primeiro caso, poderão ser nomeados profissionais externos (*outsiders*), mas as funções gratificadas, segundo o Regimento Interno da SME, são de prerrogativa dos servidores públicos.

---

<sup>155</sup> Não foi possível localizar na legislação atual uma definição precisa acerca do significado do termo “carreira”. No entanto, a Seção II que trata dos “servidores públicos”, da Constituição Federal/1988, em seu artigo 39, dispõe que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.” Na sequência, o § 1.º e os incisos I a III, apresentam elementos que permitem caracterizar essa carreira: “§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; II - os requisitos para a investidura; III - as peculiaridades dos cargos”. Pode-se inferir que a carreira está representada pelo percurso dos servidores ativos para acessar os “cargos” que a integram, cujo acesso é privativo aos concursados para a carreira afim. Esses “cargos” estão escalonados segundo critérios de responsabilidade, complexidade e hierarquia.

Além dos conceitos de carreira, cargo e função, os dados tratados nesta investigação, em sua apresentação, farão uso constante dos seguintes termos: estrutura, nível e espaço.

A estrutura organizacional tomará como base a definição legal estabelecida pela já citada Lei Municipal 12.090/2006 que dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino (SISMEN). Para a referida lei, em seu artigo 9.º, há uma diferenciação entre as instituições de educação infantil e ensino fundamental e a SME. Assim, para este trabalho, as primeiras serão denominadas genericamente de “escolas” e a SME corresponderá, exclusivamente, à estrutura administrativa central. Os Núcleos Regionais da Educação (NREs) serão tratados como outra estrutura.

Tem-se, desse modo, três espaços distintos de circulação dos servidores públicos da educação municipal de Curitiba: escolas, NREs e SME. Na SME essa circulação pode percorrer níveis distintos: nível de direção superior; nível de atuação programática, nível de gerência, nível de assessoramento e nível de atuação operacional.

O escopo empírico dessa investigação abrange os servidores que, em 2013, ocupavam os cargos e funções destes distintos níveis de atuação na SME, além dos chefes de NRE.

O conjunto desses servidores formam a burocracia educacional da SME, com exceção do Secretário Municipal e dos Superintendentes Executivo e de Gestão Educacional, aqui denominados de dirigentes públicos. O quadro a seguir sintetiza as informações referentes aos servidores investigados e aos critérios de classificação adotados nesta pesquisa.

Burocracia Pública Administrativa Educacional de Curitiba				
	Grupos Investigados	Denominação	Hierarquia SME	
	Grupo 1	Chefes	Alto escalão	
	Grupo 2	Diretores		
	Grupo 3	Gerentes	Médio escalão	
	Grupo 4	Técnicos	Baixo escalão	
Espaços	Níveis de Atuação	Grupos Investigados	Denominação	Cargos/Funções
NRE	Auxiliar	Grupo 1	Chefes	Chefes de Núcleo
SME	Programática	Grupo 2	Diretores	Diretores de Departamento
				Coordenadores Técnicos
				Chefe de Gabinete
				Assistência de Gabinete
	Gerência	Grupo 3	Gerentes	Gerentes
	Assessoramento	Grupo 4	Técnicos	Assistentes;
Operacional	Chefe de Serviço; Equipe de Apoio Técnico			

QUADRO 19 - CLASSIFICAÇÃO DO UNIVERSO DE SERVIDORES DA SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO E NÚCLEO REGIONAL DA EDUCAÇÃO, INVESTIGADOS EMPÍRICAMENTE.  
Elaboração própria.

Delimitado o conjunto de dados empíricos e sua respectiva classificação, a partir desse momento terá início a apresentação das sínteses decorrentes de sua análise. O quadro a seguir, apresenta estatísticas acerca do tempo de serviço (em anos) dos grupos investigados.

Função		Média	Mediana	Moda	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Grupo 1	Chefes	24,7	23,0	18 e 22	7,2	14	36
Grupo 2	Diretores	17,8	12,0	8 e 12	10,6	8	37
Grupo 3	Gerentes	19,5	20,0	20 e 23	8,9	2	38
Grupo 4	Técnicos	16,4	12,5	11	8,2	4	38

QUADRO 20 - ESTATÍSTICAS DO TEMPO DE SERVIÇO (EM ANOS) DOS GRUPOS SELECIONADOS PARA INVESTIGAÇÃO - 2013.  
Elaboração própria.



Para completar as informações que foram tratadas no quadro anterior é interessante observar também a dispersão em relação ao tempo de serviço de cada grupo, conforme aparece no gráfico a seguir.

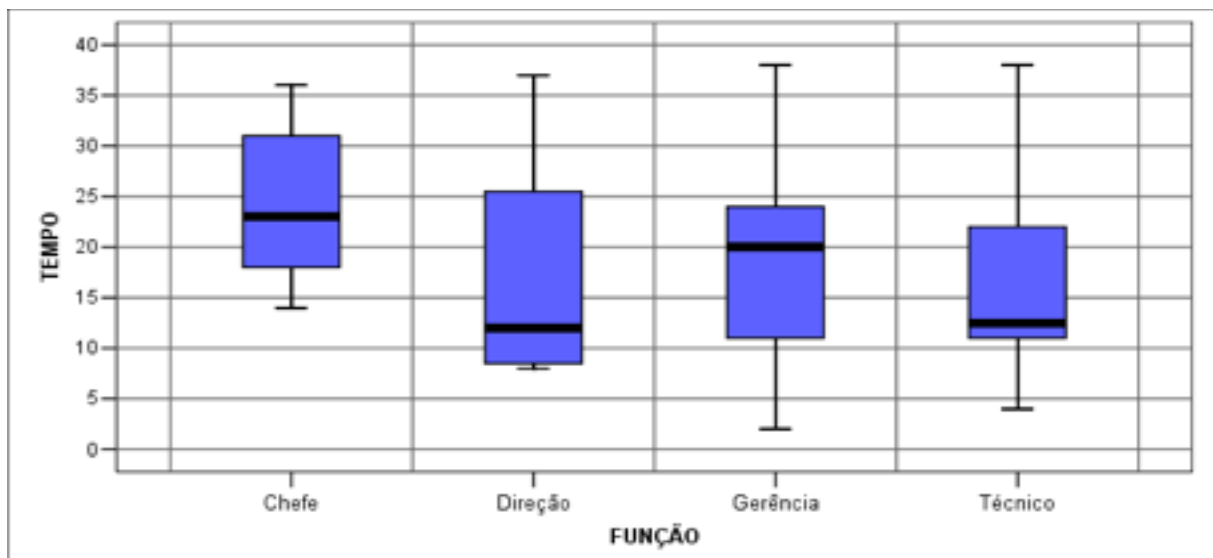


GRÁFICO 4 - DISPERSÃO DO TEMPO DE SERVIÇO (EM ANOS) DOS GRUPOS SELECIONADOS PARA INVESTIGAÇÃO - 2013.  
Elaboração própria.

Os “Chefes” possuem, em média, 24,7 anos de serviço. É o grupo que apresenta menor dispersão nesse critério. Metade destes servidores tem entre 24 e 36 anos de serviço na RME.

Observando-se os dados do quadro 20 e do gráfico 4 pode-se inferir que o grupo 2 é ocupado por servidores que possuem, em média, 17,8 anos de serviço. Entretanto, o gráfico de dispersão demonstra que 50% deles possuem entre 8 e 12 anos de carreira e que 25% possuem mais de 25 anos. Há, neste grupo, duas tendências: metade dos profissionais estão muito próximos em relação ao tempo de serviço – entre 8 e 12 anos – e a outra metade apresenta uma grande dispersão, variando entre 13 e 37 anos.

Ao comparar estes dados com as funções ocupadas pelos servidores ao longo de sua carreira, foi possível identificar que 25% dos servidores, pertencentes ao grupo de “Diretores”, que possuem mais de 25 anos de serviço, sempre atuaram na administração central da SME.

Os servidores que compõem o grupo 3, denominado “Gerentes”, apresentam a maior dispersão em relação ao tempo de serviço, variando de 2 a 38 anos. No entanto, a média é 19,5 anos e a média é a maior de todos os grupos, 20 e

23 anos. Metade dos servidores deste grupo possui entre 20 e 38 anos de serviço. A análise da carreira individual de cada servidor deste grupo revelou que pouco mais de 17% deles só trabalharam na administração da SME.

O último grupo, “Técnicos”, possui, em média, 16,4 anos de rede. Apesar da grande dispersão em relação ao tempo de serviço, 50% destes servidores têm entre 4 e 11 anos. A média também é de 11 anos. O último quartil deste grupo, apresentado no gráfico, demonstra que 25% destes profissionais têm entre 22 e 38 anos de tempo de serviço na RME.

De posse destas informações mais gerais proceder-se-á a uma análise mais detalhada da formação de cada grupo que compõe a administração educacional, condição essencial para definir quem são e como se constitui a burocracia da SME.

#### 8.1.1 Pluralidade de um ator singular: o burocrata do grupo 1

Anteriormente, este trabalho já elencou que os Núcleos Regionais da Educação não sofreram mudanças significativas em suas atribuições no decurso da história da RME, bem como já fez inferências às atribuições dispostas no Decreto Municipal n.º 543 de 1992, que aprovou o Regimento Interno da Secretaria Municipal da Educação e destacou como papel central dos NREs “coordenar a execução das propostas da política educacional da Secretaria Municipal da Educação junto às Unidades Escolares, Recreativas e Comunidade”.

Há, sem dúvida, uma preponderância do NRE no processo de implementação das políticas educacionais, papel este que, acrescido da responsabilidade por encaminhar as reivindicações das unidades escolares e “fornecer subsídios à Secretaria Municipal da Educação para a elaboração do Plano de Obras, objetivando a adequação e expansão da rede escolar física”, irá expandir seu espaço de discricionariedade.

Os Decretos que tratavam da estrutura organizacional, níveis hierárquicos, orgânicos e funcionais da Secretaria Municipal da Educação, posteriores ao Decreto Municipal n.º 543 de 1992 – Decretos Municipais n.º 1442/1993, 510/1995 e 374/2003 – também não trouxeram nenhuma mudança substancial para as atribuições dos NREs. É mister afirmar que a permanência histórica de suas atribuições foi acompanhada da permanência dos servidores que ocupavam esta

função. Desde sua criação, somente em 2013 houve uma mudança de chefia em todos os NREs.

Entretanto, o Decreto Municipal n.º 1.197, publicado em 14 de dezembro de 2004, que aprovou o Regimento Interno da Secretaria Municipal da Educação, trouxe um elemento novo às atribuições dos NREs: “articular o processo de participação da comunidade garantindo o princípio constitucional da gestão democrática para o ensino público” (art. 90, inciso V).

Curiosamente, tal inciso é retirado quando da aprovação de um novo Decreto Municipal n.º 1.461 de 2008 que dispõe sobre a transformação da função gratificada do chefe de núcleo e altera as funções desta estrutura no Regimento Interno da Secretaria Municipal da Educação.

O princípio da gestão democrática será substituído pela atribuição de “coordenar o planejamento, avaliação e o controle das ações de educação na regional, em conjunto com os diretores de escolas”.

Retomadas as atribuições do Chefe de Núcleo, torna-se também indispensável situar sua posição na estrutura administrativa da SME. Considerando a Lei Municipal n.º 7671 de 1991, que dispõe sobre a reorganização administrativa do poder executivo do município de Curitiba, a chefia de Núcleo localiza-se no nível de atuação auxiliar.

b) Chefe de Núcleo Regional, de prerrogativa de servidor público municipal, encarregado da operacionalização e controle de atividades descentralizadas e inserção da sua Secretaria nas ações integradas da Prefeitura Municipal de Curitiba no território regional, fazendo a conexão dos programas da respectiva Secretaria com as demandas da população, de Símbolo FG-5. (CURITIBA, Lei Municipal n.º 7671, art. 4.º, inciso V)

Como estabelece a referida lei, não há concurso para atuar neste nível da administração educacional. A nomeação para o exercício da função de chefe de núcleo é de livre escolha do Secretário Municipal. Por sua vez, os servidores que atuarão nas funções técnicas<sup>156</sup>, nesta instância, são selecionados pelos Diretores dos Departamentos de Ensino Fundamental (E-EF) e Educação Infantil (E-EI) e pela Coordenadoria Técnica da CANE – Coordenadoria de Atendimento às Necessidades Especiais – em consenso com a chefia de NRE. As funções administrativas são

---

<sup>156</sup> As funções técnicas existentes nos NREs foram ampliando-se desde a sua criação, independentemente de alterações legais na composição do NRE.

escolhidas pela própria chefia do NRE<sup>157</sup>. Todos os profissionais que atuam no NRE são servidores concursados da RME de Curitiba ou disponibilizados por convênio com a Secretaria Estadual de Educação.

Em 2014, os NREs contavam, aproximadamente, com uma estrutura similar àquela apresentada no quadro 21, com pequenas variações decorrentes de ajustes locais. A única exceção era o NRE/MZ que tinha uma equipe mais reduzida em função do baixo número de unidades escolares na região central de Curitiba, consequência do planejamento urbanístico que orientou as diferentes versões do Plano Diretor da cidade.

NÚCLEO REGIONAL DA EDUCAÇÃO*						
Função de Direção						
Chefe de Núcleo				Apoio da chefia: Gerente		
Funções Técnicas						
Alfabetizadores	Pedagogos	Matemáticos	CANE	EJA	Rede de Proteção	
3	7	2	3	1	3	
Funções Administrativas						
AGESEL	Apoio Administrativo	APPF	GED	RH	Gestão da Informação /Biblioteca	Comunidade Escola
1	6	1	2	1	1	2
Total de Servidores:						35

QUADRO 21 - COMPOSIÇÃO GERAL DAS EQUIPES QUE ATUAM NOS NREs NO ANO DE 2014.  
 FONTE: Banco de dados próprio.  
 Elaboração própria.

Dessa equipe que atua nos NREs, a pesquisa investigará, exclusivamente, os servidores que ocupam a função de chefia. O quadro 22 demonstra que todas as funções de chefe de Núcleo, em 2013, foram ocupadas por mulheres.

<sup>157</sup> Há algumas FGs (Funções Gratificadas) para cada NRE. A distribuição da FG, para as funções técnicas e administrativas, fica submetida à decisão da chefia de cada NRE.

Grupos de Burocratas		Gênero	
		F	M
Grupo 1	Chefes de Núcleo	100%	0%
Grupo 2	Diretores	91%	9%
Grupo 3	Gerentes	79%	21%
Grupo 4	Técnicos	92%	8%

QUADRO 22 - CLASSIFICAÇÃO DOS CHEFES DE NÚCLEO, SEGUNDO GÊNERO, EM 2013.  
 FONTE: Banco de dados próprio.  
 Elaboração própria.

Dos quatro grupos classificados para esta investigação, este é o que apresenta servidores que possuem mais tempo de serviço, conforme reitera o gráfico a seguir.

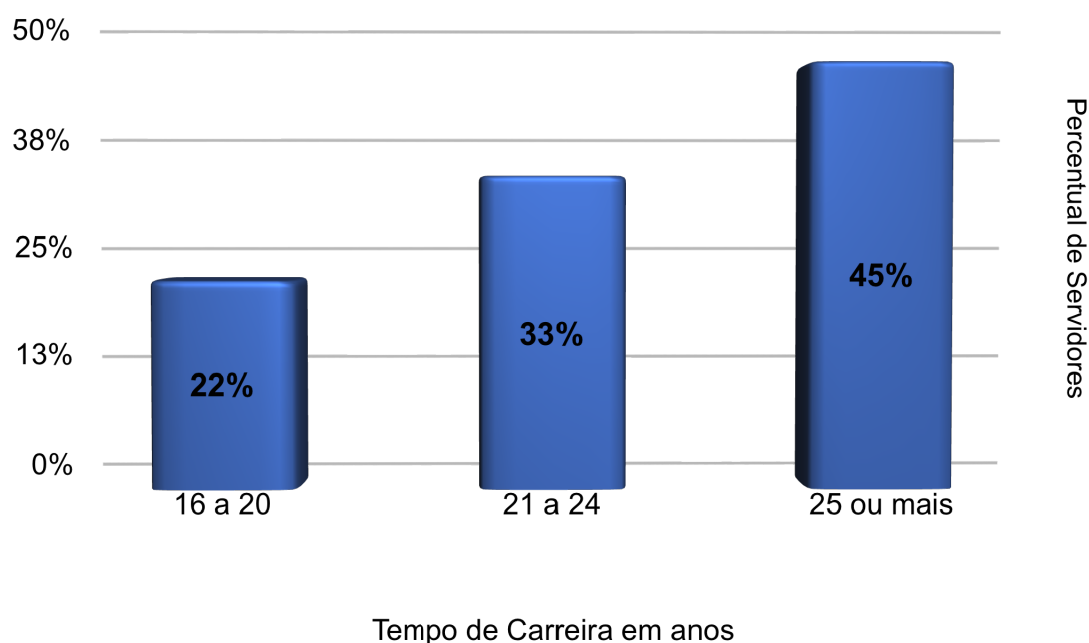


GRÁFICO 5 - PERCENTUAL DE CHEFES DE NÚCLEO, SEGUNDO TEMPO DE SERVIÇO, EM 2013.  
 FONTE: Banco de dados próprio.  
 Elaboração própria.

Independente dos critérios e das razões que permearam a escolha dos servidores para exercerem a função de chefia de Núcleo, o tempo de serviço se distingue como uma característica marcante, pois 88% destes servidores possuem mais de 20 anos de carreira. Não obstante, importa também saber em que espaços

e níveis estiveram atuando estes servidores durante esse tempo. O próximo gráfico apresenta esta informação.

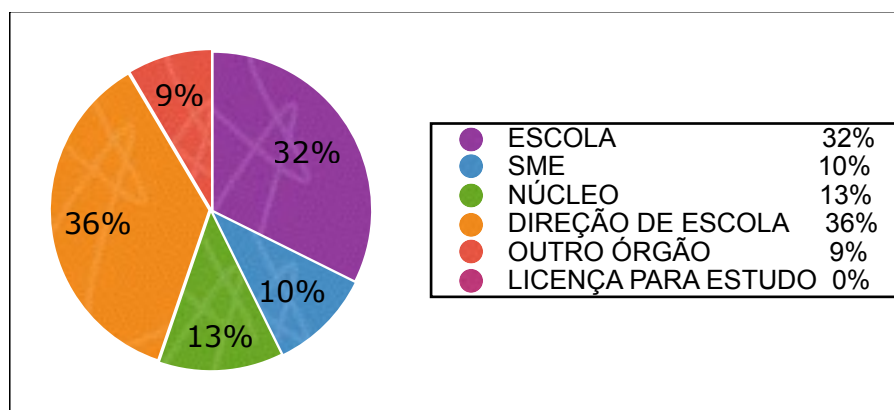


GRÁFICO 6 - TEMPO MÉDIO DE SERVIÇO DOS CHEFES DE NÚCLEO, NOS ESPAÇOS E NÍVEIS EM QUE ATUARAM.

NOTA: Na legenda, “licença para estudo” representa o tempo remunerado em que o servidor está afastado de suas funções para participar de programas de pós-graduação em mestrado e doutorado.

FONTE: Banco de dados próprio.

Elaboração própria.

É possível identificar que no conjunto dos servidores que compõem o grupo ora analisado, 36% do seu tempo de serviço, em média, foi dispensado na direção de escola. Essa característica é muito superior ao tempo em que estiveram atuando no NRE ou na estrutura da administração central da SME e corresponderá, sem dúvida, à marca singular deste grupo.

Para aprofundar os objetivos desta investigação, imersos no campo da *politic* e, conseqüentemente, nos movimentos e disputas pela ocupação de cargos e funções de maior poder e influência, torna-se indispensável mapear a movimentação destes profissionais ao longo de suas carreiras. O próximo gráfico ilustra, no conjunto dos servidores que compõem este grupo, os percentuais relativos às mudanças de espaço e função.

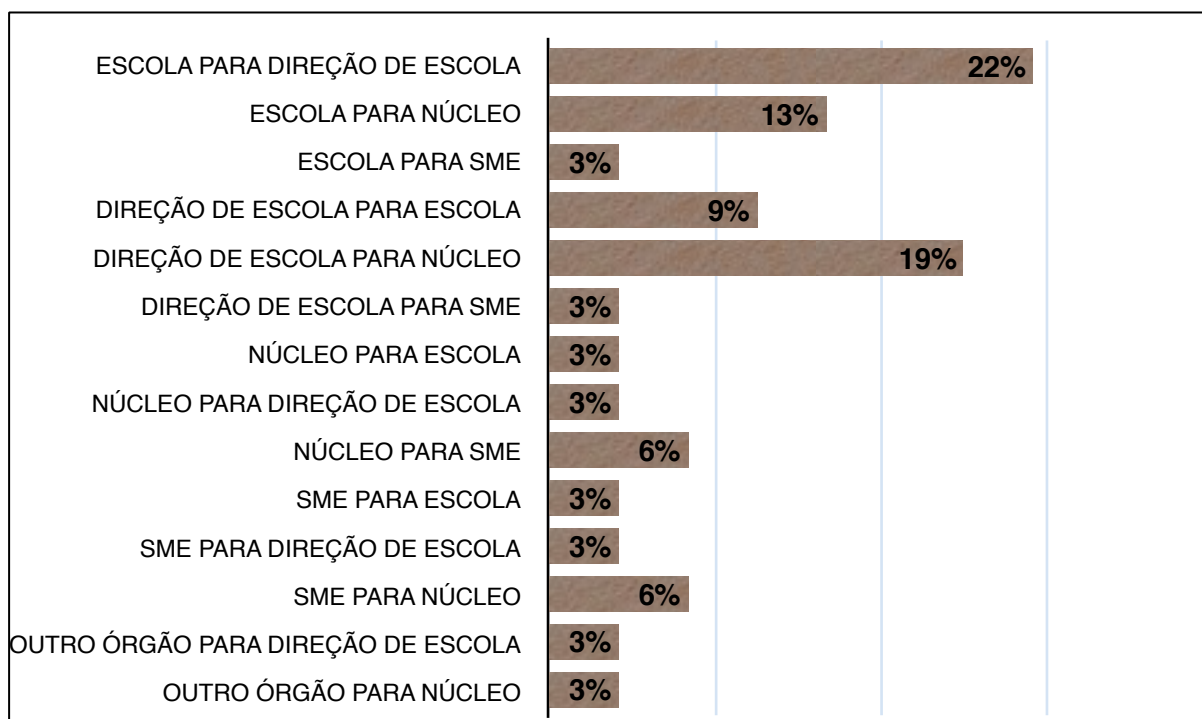


GRÁFICO 7 - CIRCULAÇÃO DOS CHEFES DE NÚCLEO, SEGUNDO O TIPO DE ESPAÇO E FUNÇÃO, DURANTE O PERCURSO DE SUA CARREIRA.

FONTE: Banco de dados próprio.

Elaboração própria.

Destaca-se, no gráfico apresentado, um movimento bastante peculiar ao longo da carreira destes servidores, representado pelo movimento de troca do cargo assumido em decorrência do concurso público para o cargo de direção de escola (cargo eletivo) e, na sequência, da direção de escola, para o NRE.

Esse movimento todo, ilustrado no gráfico 7, joga luz sobre um elemento marcante na carreira destes profissionais: a direção de escola. Por isso, a seguir, será tratado mais amiúde este aspecto.

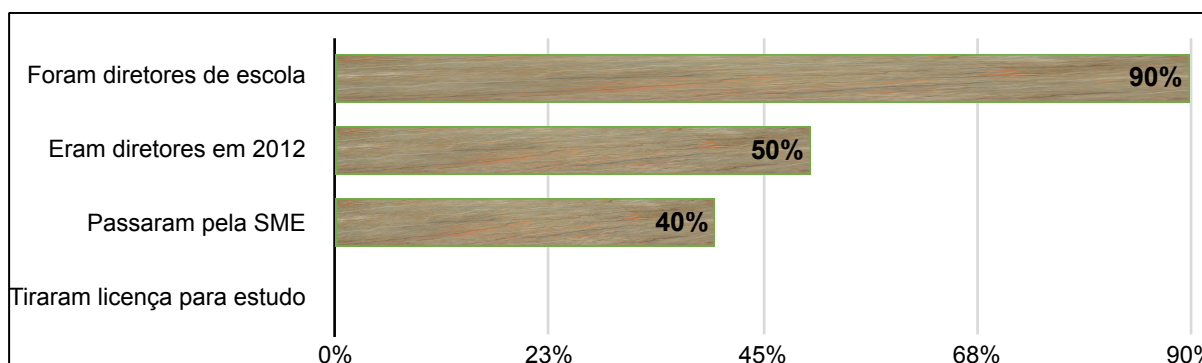


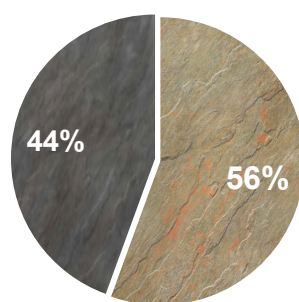
GRÁFICO 8 - CIRCULAÇÃO DOS CHEFES DE NÚCLEO, SEGUNDO O TIPO DE ESPAÇO E FUNÇÃO, DURANTE O PERCURSO DE SUA CARREIRA.

FONTE: Banco de dados próprio.

Elaboração própria.

Reiterando as análises construídas anteriormente, infere-se, a partir do gráfico 8, que 90% dos servidores que assumiram a função de chefe de núcleo foram diretores de unidades escolares e que 50% deles ainda ocupavam essa função no ano de 2012.

Ao tratar, exclusivamente, os dados dos servidores que foram diretores de escola (90%), agregou-se uma informação que os define de modo indelével – 44% deles permaneceram na função de diretor de escola durante um período superior a 50% de seu tempo de serviço. Cabe lembrar que o tempo médio de carreira deste grupo é de 24,7 anos.



- passaram menos de 50% do tempo como diretor de escola
- passaram entre 50% e 74% do tempo como diretor de escola

GRÁFICO 9 - PERCENTUAL DO TEMPO DE SERVIÇO DOS CHEFES DE NÚCLEO NA FUNÇÃO DE DIRETORES DAS UNIDADES ESCOLARES.

FONTE: Banco de dados próprio.  
Elaboração própria.

Essa marca singular do grupo que ocupa a posição de chefe de núcleo coaduna-se ao disposto no Decreto Municipal n.º 1.461 de 2008, que ao alterar suas atribuições, ressalta seu papel de “coordenar o planejamento, avaliação e o controle das ações de educação na regional, em conjunto com os diretores de escolas”. O tensionamento desse controle pode ser minimizado na medida em que o controlador tem domínio das razões que definem os procedimentos padronizados nas escolas, constituindo-se num grande aliado do dirigente público no processo de implementação das políticas educacionais.

Independente da variável “tempo”, o próximo gráfico define todos os espaços e funções já assumidas pelo profissionais que integram o grupo 1 desta investigação.



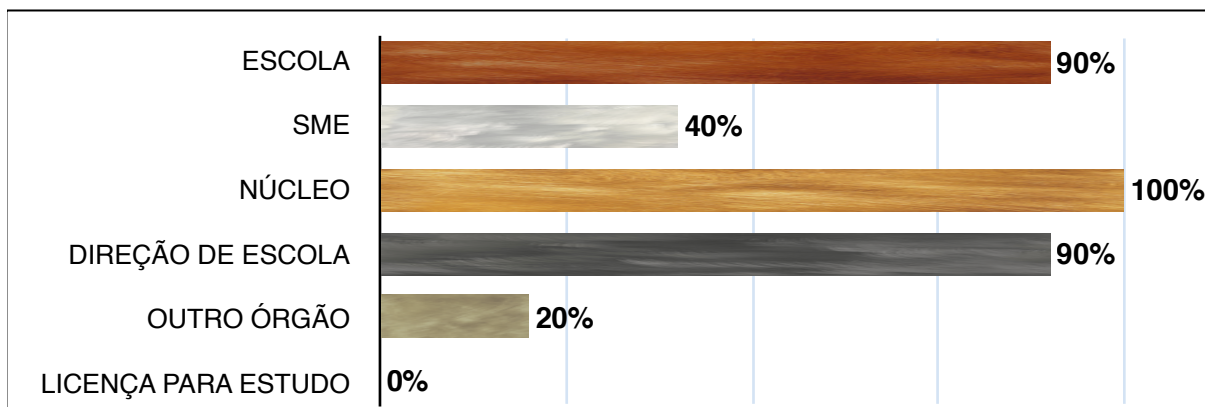


GRÁFICO 10 - PERCENTUAL DE CHEFES DE NÚCLEO, SEGUNDO O TIPO DE ESPAÇO EM QUE JÁ ESTIVERAM ATUANDO DURANTE SUAS CARREIRAS, INCLUSIVE A FUNÇÃO ATUAL (2013).  
 FONTE: Banco de dados próprio.  
 Elaboração própria.

Ao analisar este gráfico, cabe lembrar que para esta investigação houve uma separação entre o cargo de direção escolar e as demais funções exercidas na escola. Desse modo, o gráfico anterior nos mostra que 10% dos chefes de Núcleo nunca estiveram na escola, ou se lá estiveram, ocuparam, exclusivamente, o cargo de diretor escolar.

Para adensar este debate, importa saber quanto tempo estes servidores permaneceram em cada um destes espaços. Desse modo, a leitura do próximo gráfico deve ocorrer concomitantemente à análise dos percentuais já apresentados no gráfico 10.

O gráfico 11, portanto, destacará o tempo que cada chefe de núcleo permaneceu nos diferentes espaços, cargos e funções, durante sua carreira no magistério municipal.

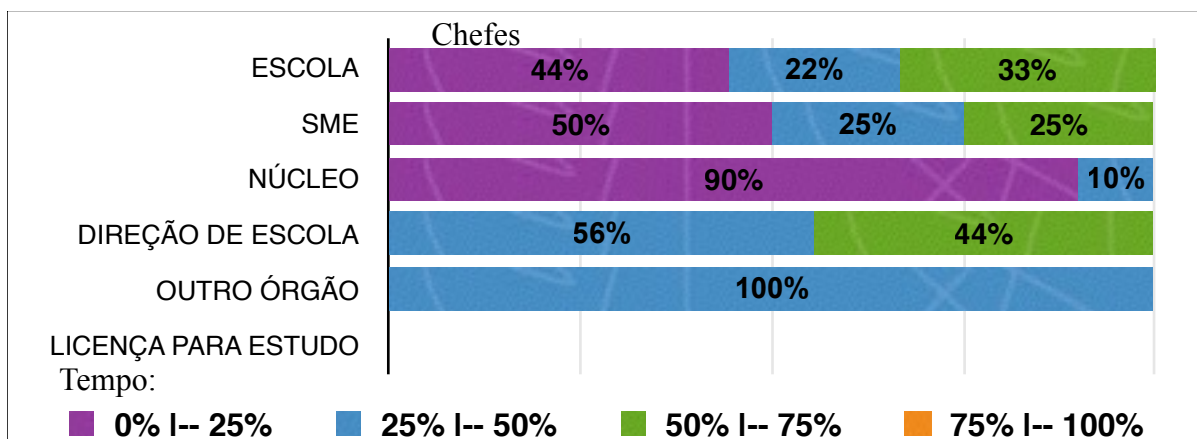


GRÁFICO 11 - PERCENTUAL DE CHEFES DE NÚCLEO, SEGUNDO TEMPO MÉDIO DE CARREIRA, NOS DIFERENTES ESPAÇOS, CARGOS E FUNÇÕES.  
 FONTE: Banco de dados próprio. Elaboração própria.

Cada barra deste gráfico corresponde ao percentual de chefes que já atuaram no espaço indicado. As cores, conforme a legenda, representam o tempo em que este percentual de profissionais permaneceu no referido espaço, em relação à sua carreira.

Assim, além da já conhecida proximidade dos chefes de núcleo com o cargo de direção escolar, é possível observar, neste grupo, que 25% dos servidores que atuaram na SME permaneceram lá mais da metade do seu tempo de carreira.

Desse modo, o dado relevante refere-se ao tempo que estes profissionais têm de experiência no NRE; para 90% deles este tempo é inferior a 25% de sua carreira. Portanto, para a nomeação dos chefes de núcleo, neste último governo, mais relevante do que a atuação anterior em NRE ou na SME foi a atuação como diretor escolar. Neste cargo, 56% dos chefes permaneceram entre 25% e 49% de sua carreira e 44% foram diretores durante o período correspondente a 50 e 74% de seu tempo de serviço.

Corroborando esta constatação, os dados apresentados no gráfico 12, cuja preocupação foi, exclusivamente, ilustrar a circulação destes profissionais na burocracia educacional.

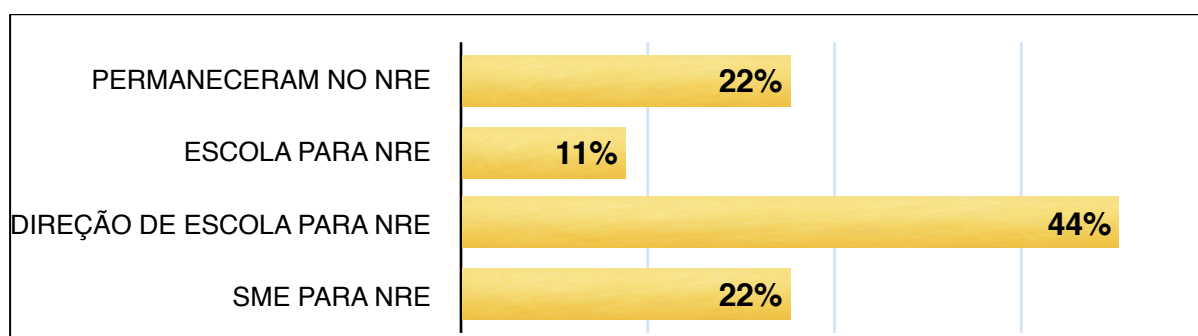


GRÁFICO 12 - CIRCULAÇÃO DOS CHEFES DE NÚCLEO NA BUROCRACIA EDUCACIONAL, ENTRE OS ANOS 2012/2013.

FONTE: Banco de dados próprio.

Elaboração própria.

Metade dos servidores que ocupou a função de chefes de NRE estava no cargo de direção de escola, no ano imediatamente anterior à nova nomeação. Somente 22% já ocupavam alguma função no NRE.

O conjunto de dados analisados até aqui acerca do perfil deste grupo específico da burocracia educacional, quando cotejados com as atribuições de sua função, permite caracterizar um “tipo” específico de burocrata, representado pela figura 19.



FIGURA 19 - BUROCRACIA COM REPRESENTAÇÃO POLÍTICA - BUROCRACIA ADMINISTRATIVA EDUCACIONAL DA SME, GRUPO 1.  
Elaboração própria.

A estrutura organizacional da SME, além de suas unidades, cargos e funções que ocupam níveis distintos de poder e influência, também conta com um *corpus* profissional, denominado pela literatura organizacional de burocratas. Os burocratas não formam um todo homogêneo e coeso e, nesta pesquisa, foi possível caracterizar um “tipo” específico de profissional capaz de mediar a dinâmica entre políticos, dirigente público e administradores, mantendo a rotina de funcionamento da máquina e, simultaneamente, comprometendo-se, em alguma medida, com o plano de governo.

Os Núcleos Regionais de Educação Municipais, unidades que integram a estrutura organizacional da SME e objetivam descentralização administrativa e pedagógica, incorporam, pela natureza de sua constituição e atribuições, uma marca fortemente política – de corresponsabilidade com a execução do plano de governo. Os chefes de núcleo representaram, portanto, o grupo que trouxe maior dificuldade de análise a partir dos fundamentos teóricos que sustentam esta investigação, pois a dissociação entre burocratas e políticos torna-se nebulosa quando balizada pela realidade empírica.

Com efeito, tem-se um grupo de burocratas que apresenta grande permeabilidade política, pois corresponsabiliza-se e compartilha as funções do político eleito e do dirigente público na esfera da representação: o chefe de núcleo dialogará com diferentes atores sociais, internos e externos à escola; estabelecerá

prioridades na execução da política educacional; e, acima de tudo, será responsável pela defesa pública das ações, programas e políticas de governo frente ao conjunto de profissionais da escola e ao cidadão comum. Por estas razões, sua denominação foi cunhada de “burocracia com representação política”.

Cabe frisar, também, que a consecução das atribuições legais do chefe de núcleo articuladas ao seu papel de representação política ampliam seus espaços de discricionariedade.

A discricionariedade, na administração pública, não deve ter qualquer similitude com ações que envolvam interesses pessoais tampouco com a possibilidade de agir por motivações que não aquelas inerentes às atribuições do cargo. Na esfera administrativa, portanto, os limites estabelecidos para a discricionariedade estão diretamente imbricados aos princípios da administração pública, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (BLANCHET, 2006)

Para Blanchet (2006) há duas situações em que o poder discricionário pode ser utilizado sem ferir os princípios da administração pública, quando a norma traz em seu bojo conceitos imprecisos ou quando a própria norma permite à administração uma alternativa de conduta. Essa definição é reiterada por Mello (1998)

Discricionariedade portanto é esta margem de “liberdade” que remanesce ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos, cabíveis perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente. (p. 831)

O poder discricionário presente em maior ou menor grau em alguns níveis de atuação da administração pública envolve uma autonomia regulada, pois o exercício da discricionariedade se dá sob aspectos racionais que buscam os procedimentos mais adequados ao espírito da norma quando esta se mostra imprecisa.

Por fim, este é um grupo que se diferencia da burocracia, mesmo pertencendo a ela, pois se constitui como um ator social distinto na interação cotidiana com os demais burocratas, políticos e outros atores sociais. É o próprio cumprimento da norma que o coloca *vis-à-vis* numa corresponsabilidade com as

preferências do político e/ou do dirigente público no processo de condução da política sob sua responsabilidade – ainda que somente na etapa da implementação. Esse papel imputa ao burocrata uma certa medida de responsividade que não deverá sobrepor-se à regra que permite à máquina pública operar cotidianamente em razão de um “interesse comum”.

Embora não tomem decisões políticas, representam politicamente as decisões tomadas ou declaradas centralmente pelo político ou pelo dirigente público. E, ao fazê-lo, ajudam a projetar (ou não) a carreira política desses profissionais, razão pela qual podem influenciar as decisões.

Assim, a nomeação para esta função deve constituir-se numa escolha do político. Não obstante, essa escolha não deve restringir-se a critérios pessoais e de redes sociais, pois esta prática favorece, em contrapartida, posturas de lealdade pessoal que fragilizam a institucionalização de uma administração burocrática. Neste caso, o poder discricionário pode transformar-se em livre arbítrio e suscitar práticas clientelistas e corporativas.

No grupo aqui investigado, o critério preponderante de escolha, revelado na regularidade dos dados empíricos, parece atrelar-se a competências específicas inerentes ao cargo de direção de escola. Cabe lembrar, que as escolhas para ocupação dos cargos de livre nomeação não serão balizadas por um único critério.

#### 8.1.2 Pluralidade de um ator singular: o burocrata do grupo 2

O segundo grupo de servidores aqui investigado situa-se no denominado “nível de atuação programática”. A Lei Municipal n.º 7671 de 1991, dispõe sobre a reorganização administrativa do poder executivo do município de Curitiba e estabelece seus diferentes níveis de atuação, segundo a qual:

Art. 4.º (...) IV - Nível de Atuação Programática, com funções de desenvolvimento de programas ou projetos de caráter permanente ou transitório, inerentes à finalidade do órgão, que será representado por: a) Diretor de Departamento, símbolo C-2; (...) k) Coordenador Técnico, símbolo FG-5, de prerrogativa de servidor público municipal, com funções de desenvolvimento de programas ou projetos de maior complexidade, de caráter permanente ou transitório. (CURITIBA, Lei Municipal n.º 7671/1991, art. 4.º, inciso IV)

Neste nível de atuação programática, o cargo de Diretor (C-2) poderá ser ocupado por profissionais recrutados externamente (*outsiders*), mas o cargo de

Coordenador Técnico (FG-5), como estabelece a lei, é de prerrogativa do servidor público municipal. Entretanto, neste grupo 2, todos os cargos diretivos foram ocupados por servidores públicos municipais.

Bonis e Pacheco (2010), estabelecem algumas características típicas que permitem avaliar em que situações a origem mais indicada, para nomeação do diretor, será externa ou interna. O servidor público municipal detém maior conhecimento do setor público – rotinas, procedimentos e cultura organizacional. Por outro lado, os *outsiders* possuem maior disponibilidade pessoal, pois,

(...) graças à combinação de uma curta perspectiva de tempo no cargo com uma grande pressão por resultados, tendem [*outsiders*] a mostrar maior sacrifício pessoal em termos de cargas diárias de trabalho, esforço e motivação. Tipicamente, funcionários de carreira, dada sua permanência no governo para além do mandato do político, não demonstram esse mesmo nível de disponibilidade. (p. 349)

Por essa razão, a propensão à mudança e inovação está mais presente em diretores recrutados externamente. Servidores de carreira tendem a “favorecer a continuidade das práticas existentes na organização.” (BONIS, PACHECO, 2010, p. 350)

Historicamente, na SME, o cargo de direção tem sido ocupado por servidores públicos municipais que permanecem neste nível de atuação por longos períodos. Os departamentos de natureza-fim – Departamento de Ensino Fundamental e Departamento de Educação Infantil – tiveram o mesmo diretor, respectivamente, durante 8 (oito) e 10 (dez) anos.

Cada Departamento e Coordenadoria Técnica possui atribuições mais específicas relacionadas à sua atividade-fim ou à sua atividade-meio. Entretanto, o capítulo II do Decreto Municipal n.º 1197/2004, ao tratar da estrutura funcional, discrimina as atribuições gerais de cada nível da hierarquia administrativa da SME.

Art. 107 - O Coordenador Técnico, símbolo FG-5; tem as seguintes atribuições: I - coordenar processos referentes à sua área técnica de atuação; II - participar da elaboração de propostas pertinentes à coordenadoria; III - elaborar relatórios gerenciais, visando o acompanhamento do desempenho das atividades da sua área de atuação.  
Art. 108 - O Diretor de Departamento, símbolo C-2, com funções de desenvolvimento de programas ou projetos de caráter permanente ou transitório, inerentes à finalidade do órgão; para tal, tem as seguintes atribuições: I - coordenar a execução dos programas e projetos do Departamento, orientando técnica e administrativamente seus auxiliares; II - promover o acompanhamento dos resultados das ações do Departamento, considerando os objetivos estabelecidos; III - propor a lotação das Chefias

do Departamento; IV - elaborar relatórios gerenciais; V - supervisionar e acompanhar o desenvolvimento das atividades do pessoal sob seu comando, nos aspectos administrativos, técnicos e de relacionamento; VI - substituir o Superintendente em suas ausências e impedimentos.

As atividades centrais dispostas nos artigos 107 e 108 se referem, substancialmente, a processos de planejamento e coordenação técnica de programas e projetos a serem executados pelas equipes auxiliares de cada departamento ou coordenadoria. O principal recurso de poder do grupo 2, portanto, é a competência técnica.

Considerando tais pressupostos, não será incomum encontrar estes servidores interferindo na definição das políticas públicas educacionais locais – senão na agenda ao menos na resposta formulada ao problema, dado seu grau de especialização.

Na sequência, esse grupo será melhor caracterizado, começando pela classificação a partir do gênero.

Grupos de Burocratas		Gênero	
		F	M
Grupo 1	Chefes de Núcleo	100%	0%
Grupo 2	Diretores	91%	9%
Grupo 3	Gerentes	79%	21%
Grupo 4	Técnicos	92%	8%

QUADRO 23 - CLASSIFICAÇÃO DOS DIRETORES, SEGUNDO GÊNERO, EM 2013.

FONTE: Banco de dados próprio.

Elaboração própria.

Observa-se, por meio do quadro, que a maioria dos servidores do grupo 2 são mulheres, ainda que não exclusivamente.

No que concerne ao tempo de serviço, os dados do próximo gráfico revelam que há maior concentração de profissionais na faixa correspondente ao período de oito a doze anos de carreira.

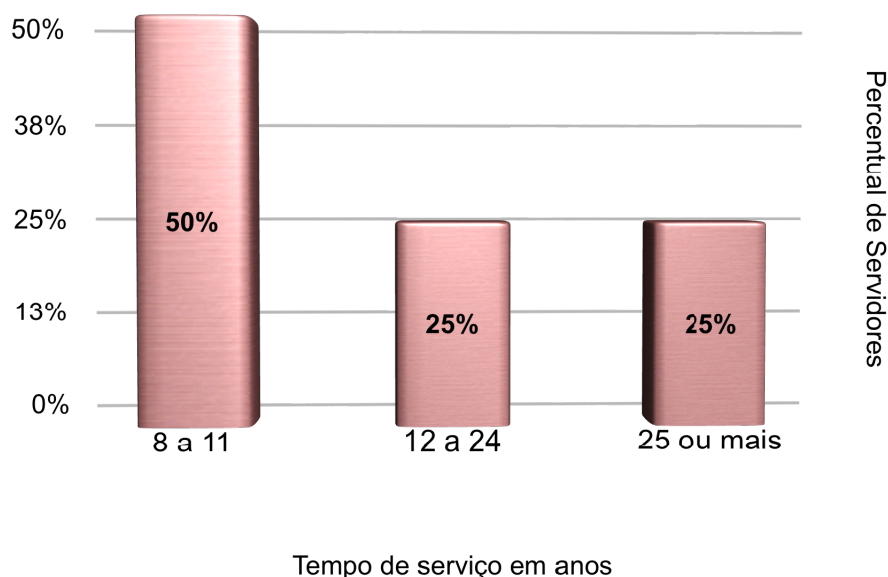


GRÁFICO 13 - PERCENTUAL DE DIRETORES, SEGUNDO TEMPO DE SERVIÇO, EM 2013.  
 FONTE: Banco de dados próprio.  
 Elaboração própria.

Trata-se, pois, de um número considerável de profissionais que não estão no início da carreira, mas que também não atingiram a metade desse percurso. Portanto, pode-se inferir inicialmente que o tempo de experiência e o conhecimento mais amíúde da cultura organizacional da RME não foram os critérios preponderantes para a escolha e a nomeação dos diretores.

Cabe ressaltar, no entanto, que todos os servidores do grupo 2 possuíam formação continuada em pós-graduação: 100% *lato sensu* e 45,5% *stricto sensu*.

Acompanhando o critério de competência técnica e tempo de serviço é fundamental conhecer a circulação desses profissionais pelos espaços da burocracia.

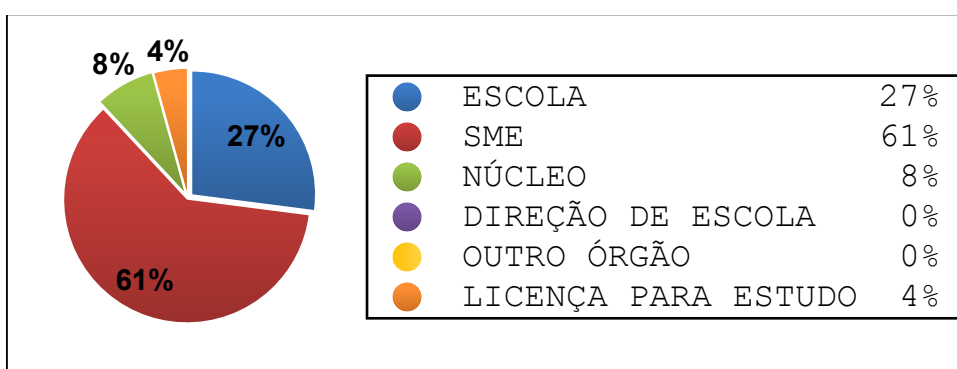


GRÁFICO 14 - TEMPO MÉDIO DE SERVIÇO DOS DIRETORES NOS ESPAÇOS E NÍVEIS EM QUE ATUARAM.  
 FONTE: Banco de dados próprio.  
 Elaboração própria.



O gráfico não deixa dúvidas acerca do espaço em que houve maior tempo de permanência dos servidores: a SME (61%). Também é possível observar que 4% do tempo de serviço desses profissionais foi utilizado em períodos de licença para estudos.

Por sua vez, também torna-se perceptível o pouco contato do grupo 2 com a escola, eles permaneceram nesse espaço apenas 27% do seu tempo de serviço. Curiosamente, não há, neste grupo, nenhum servidor que durante sua carreira tenha assumido o cargo de direção de escola (eleito ou indicado).

Essa informação aparece com mais nitidez no gráfico 15, cujos dados se referem, exclusivamente, aos espaços em que os profissionais do grupo 2 já atuaram, incluindo a função atual (2013). Antes, porém, cabe lembrar que até o momento o critério preponderante na caracterização do grupo 2 foi a competência técnica.

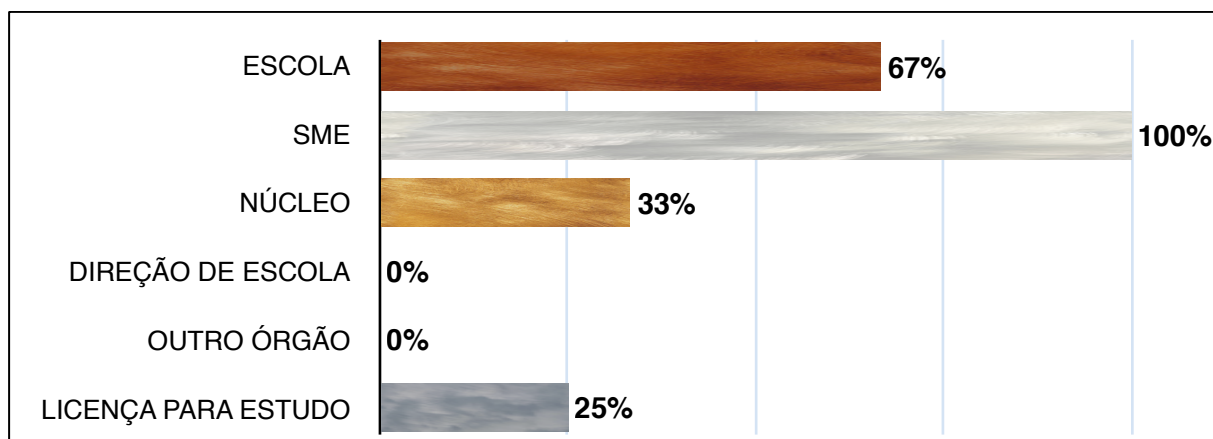


GRÁFICO 15 - PERCENTUAL DE DIRETORES, SEGUNDO O TIPO DE ESPAÇO EM QUE JÁ ESTIVERAM ATUANDO, DURANTE SUA CARREIRA NA RME, INCLUSIVE NO ANO DE 2013.

FONTE: Banco de dados próprio.

Elaboração própria.

O gráfico 15 vem corroborar a informação anterior ao demonstrar que 25% dos servidores do grupo 2 já usufruíram da concessão de licença remunerada para estudos. O dado novo, entretanto, refere-se ao fato de que 33% destes profissionais nunca atuaram nas escolas, apesar de encontrarem-se nesse espaço os cargos para os quais foram empossados. O detalhamento apresentado a seguir, permite ilustrar com mais clareza esse perfil do grupo 2.

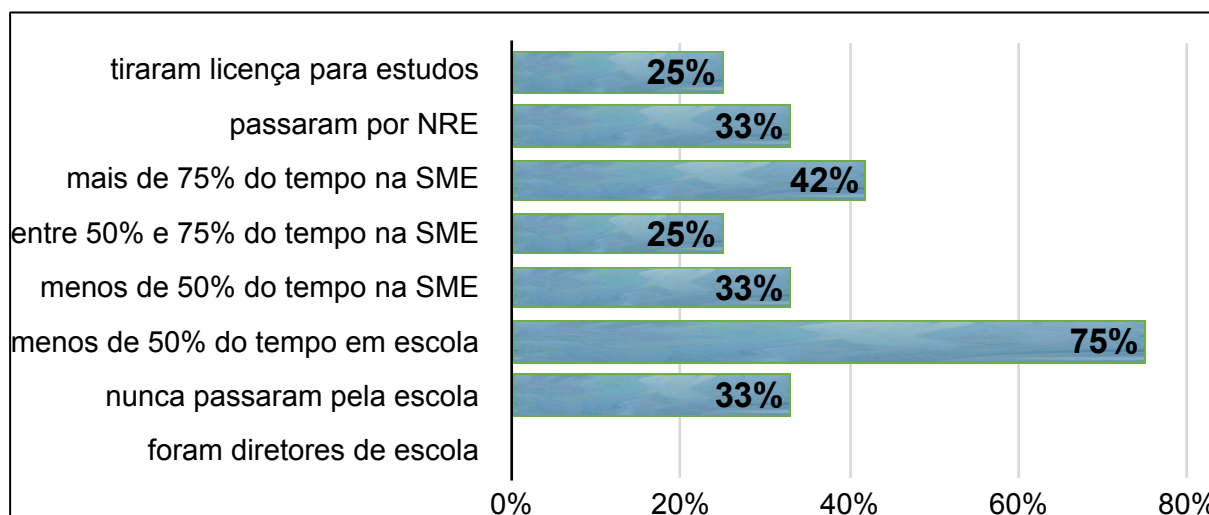


GRÁFICO 16 - CIRCULAÇÃO DOS DIRETORES, SEGUNDO O TIPO DE ESPAÇO E FUNÇÃO, DURANTE O PERCURSO DE SUA CARREIRA.

FFONTE: Banco de dados próprio.

Elaboração própria.

As informações complementares agregadas neste gráfico reiteram que 33% dos servidores nunca atuaram na escola e acrescentam ainda que, dentre aqueles que passaram por este espaço, 75% permaneceram por lá menos de 50% do seu tempo de serviço. A considerar que o tempo de carreira da maioria destes servidores é relativamente pequeno (estatisticamente a média é de 8 e 12 anos), pode-se concluir pela ausência ou pela incipiente aproximação com a cultura organizacional própria das unidades escolares.

A circulação dos burocratas do grupo 2 – expressão do movimento intrínseco da esfera da *politic* – apresenta peculiaridades representadas no gráfico abaixo. Descrever e conhecer essa movimentação é importante porque, na dinâmica da burocracia, o poder não restringe-se exclusivamente ao cargo, mas ao caminho percorrido: de onde veio e para onde vai.

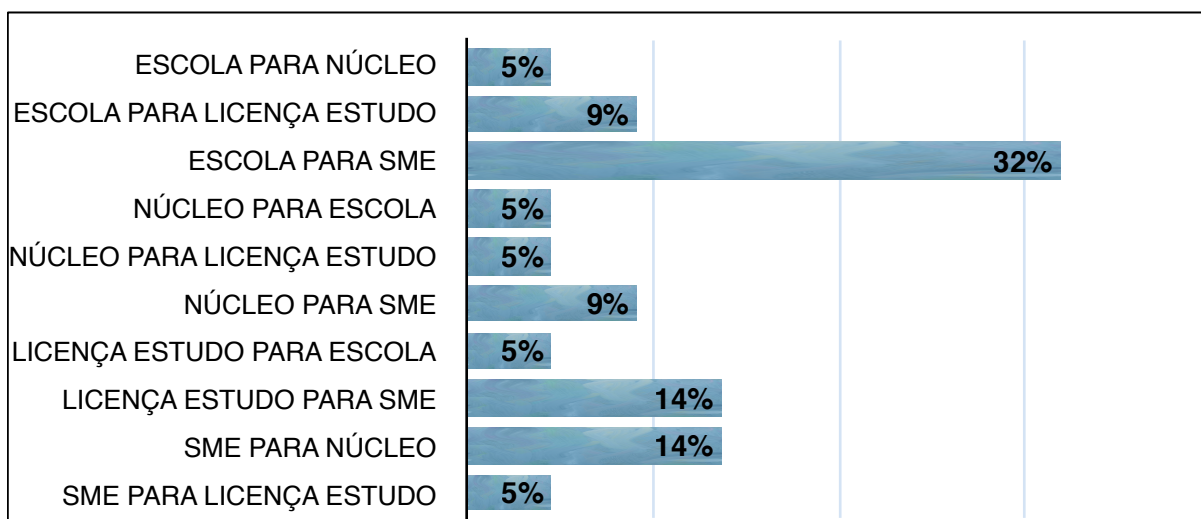


GRÁFICO 17 - CIRCULAÇÃO DOS DIRETORES, SEGUNDO O TIPO DE ESPAÇO E FUNÇÃO, DURANTE O PERCURSO DE SUA CARREIRA.

FONTE: Banco de dados próprio.

Elaboração própria.

Evidencia-se, assim, cinco tendências de movimentação neste grupo: em 32% dos casos houve uma mudança da escola para a administração central da SME; em 14% dos casos os servidores retornaram dos estudos de pós-graduação *stricto sensu* e foram diretamente para a administração da SME ou saíram da SME e foram atuar nos NREs; em 9% dos casos a saída da escola foi motivada pela licença para estudo e, nesse mesmo percentual, observa-se uma mudança de atuação do NRE para a SME. O retorno para a escola foi observado em apenas 5% dos casos.

Destarte, estas informações acrescidas das que seguem, vão conformando um perfil de burocrata com pouquíssimo vínculo escolar.

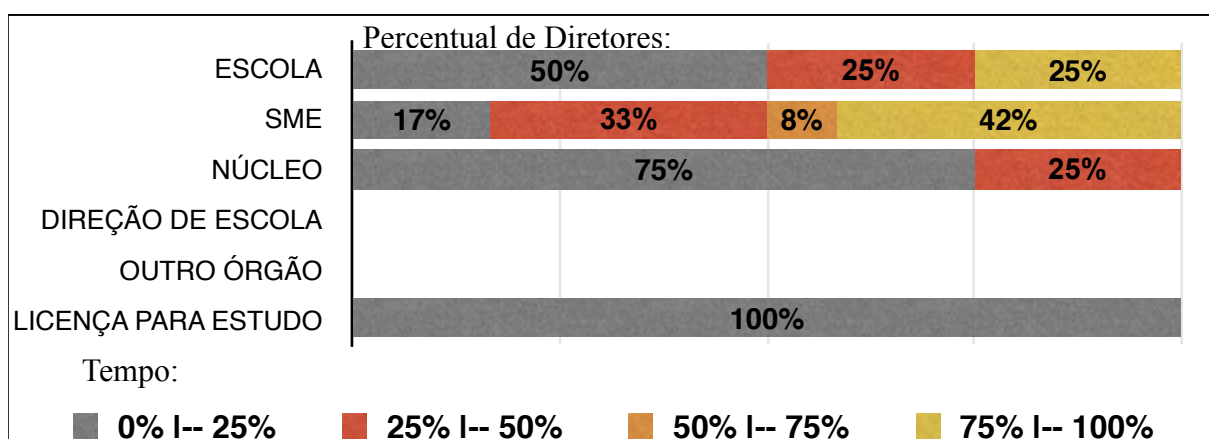


GRÁFICO 18 - PERCENTUAL DE DIRETORES, SEGUNDO TEMPO MÉDIO DE CARREIRA, NOS DIFERENTES ESPAÇOS, CARGOS E FUNÇÕES.

FONTE: Banco de dados próprio.

Elaboração própria.

Coincidentemente, o vínculo deste grupo com o espaço do NRE também é efêmero, pois em 75% dos casos, conforme gráfico 18, a permanência dos servidores reduziu-se a menos de 25% do total de seu tempo de carreira.

Por outro lado, 83% dos servidores estão na administração da SME por mais de 25% do seu tempo total de carreira, sendo que 42% deles estão na SME a mais de 75% do tempo total de serviço.

Considerando todas as informações anteriores, as quais ajudam a tipificar o burocrata do grupo 2, a síntese acerca deste perfil, em especial, talvez se mostre com maior clareza num gráfico que aponte as ausências em sua carreira.

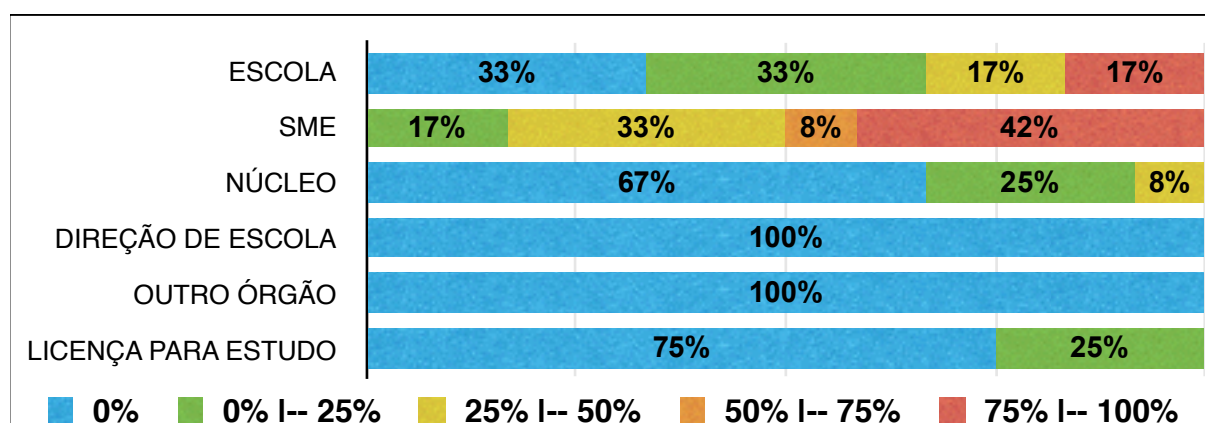


GRÁFICO 19 - PERCENTUAL DO TOTAL DE DIRETORES, SEGUNDO O PERCENTUAL DE TEMPO MÉDIO QUE PERMANECERAM NOS DIFERENTES ESPAÇOS, CARGOS E FUNÇÕES, DURANTE SUA CARREIRA NA SME.

FONTE: Banco de dados próprio.

Elaboração própria.

As ausências, representadas no gráfico pela cor azul, dão contorno ao perfil deste servidor: 33% nunca atuaram em escola, 67% nunca atuaram nos NREs, nenhum destes servidores foi diretor de unidade escolar tampouco atuou em outro órgão da PMC e, apesar de 45% deles já apresentarem titulação de pós-graduação *stricto sensu*, 75% nunca usufruiu de licença remunerada para estudo.

Suas carreiras estão mais do que vinculadas à administração central da SME. Elas se consolidaram nesse espaço.

A análise destes dados impôs ainda uma última indagação: na dinâmica das relações entre políticos e burocratas, no Estado contemporâneo, qual o peso de um novo mandato de governo – no que se refere aos tensionamentos específicos da esfera da *politic* – para este grupo de servidores?

Para responder a esta problematização, mesmo que parcialmente, recorreu-se novamente ao banco de dados para levantamento dos movimentos<sup>158</sup> que se projetaram, exclusivamente, no primeiro ano de cada novo governo, no período correspondente ao ingresso do servidor mais antigo do grupo 2 (1977) até o ano de 2013.

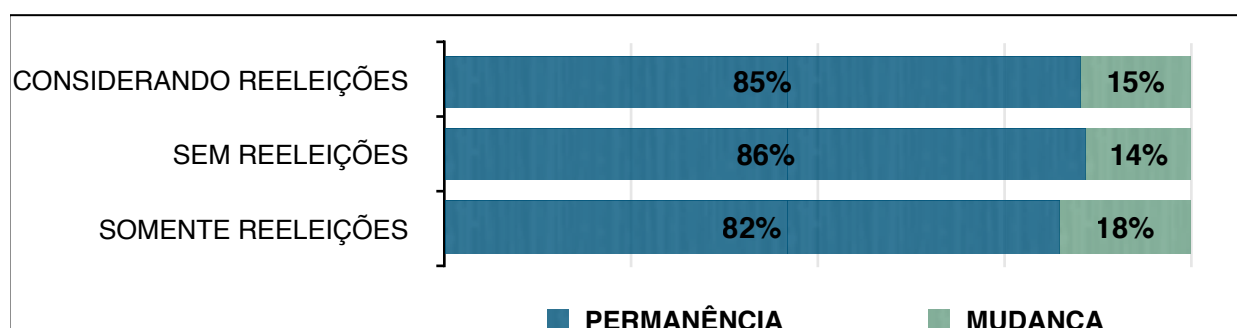


GRÁFICO 20 - CIRCULAÇÃO DOS DIRETORES NOS ESPAÇOS E NÍVEIS DE ATUAÇÃO - ESCOLA, NRE, SME - NO PRIMEIRO ANO DE CADA NOVO MANDATO DE GOVERNO MUNICIPAL, NO INTERVALO DE 1979 A 2013.  
 FONTE: Banco de dados próprio.  
 Elaboração própria.

Em capítulos anteriores, foi possível acompanhar brevemente os pleitos municipais majoritários em Curitiba, os quais se consolidaram sob duas grandes tendências: a continuidade e o perfil “técnico” dos candidatos eleitos. Sendo esta a razão, ou não, o gráfico acima demonstra que os pleitos municipais em Curitiba, historicamente, não exerceram grande influência sobre o campo da *politic* na administração pública educacional para o grupo investigado, independente de se caracterizarem como reeleição ou mudança de governo.

Os dois pleitos atípicos, marcados por um volume maior de mudanças nas funções exercidas pelos grupos investigados, foram os pleitos dos anos 2000 e 2012. Entretanto, estas mudanças não significam, necessariamente, a presença de novos atores nos espaços de maior poder e influência da burocracia educacional, pois em alguns casos a mudança foi representada por trocas que se sucederam no mesmo nível de atuação, por exemplo, entre gerências de departamentos distintos.

<sup>158</sup> Para este trabalho, cujo objeto encontra-se situado no campo da *politic*, quando se faz menção à ideia de movimento está se referindo à possibilidade de mudança entre os diferentes espaços de atuação do servidor (unidades escolares, NRE e SME), bem como à mudança de cargo ou função no mesmo ou em outro espaço.

Pleito Municipal Majoritário							
2000 2001				2012 2013			
Grupo 1	<b>Grupo 2</b>	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 1	<b>Grupo 2</b>	Grupo 3	Grupo 4
Chefes	<b>Diretores</b>	Gerentes	Técnicos	Chefes	<b>Diretores</b>	Gerentes	Técnicos
10%	<b>40%</b>	11%	10%	100%	<b>42%</b>	25%	48%

QUADRO 24 - PERCENTUAL DE MUDANÇA - ESPAÇO, CARGO OU FUNÇÃO - NOS GRUPOS INVESTIGADOS, NOS PLEITOS MUNICIPAIS DE 2000 E 2012.

FONTE: Banco de dados próprio.

Elaboração própria.

Para ampliar a compreensão acerca do significado dessas mudanças, foram gerados dois novos gráficos com dados exclusivos dos servidores que constituem o grupo 2. Cada gráfico apresentará uma síntese das mudanças, em cada um dos pleitos destacados.



GRÁFICO 21 - CLASSIFICAÇÃO DAS MUDANÇAS OCORRIDAS NO GRUPO DE DIRETORES, EM PERCENTUAIS, NO ANO QUE SUCEDEU O PLEITO MUNICIPAL DE 2000.

FONTE: Banco de dados próprio.

Elaboração própria.

O gráfico referente ao pleito do ano 2000 retrata que metade das mudanças ocorridas na atuação dos servidores que compõem o grupo 2, foram mudanças internas à administração central da SME e que 25% dos servidores que tiveram mudanças de atuação em 2001 saíram da escola para atuar na SME ou para usufruir da concessão de licença para estudo.

No pleito de 2012, as mudanças no espaço de atuação do grupo 2 foi maior; mas, como ilustra o próximo gráfico, foram mudanças mais internas.

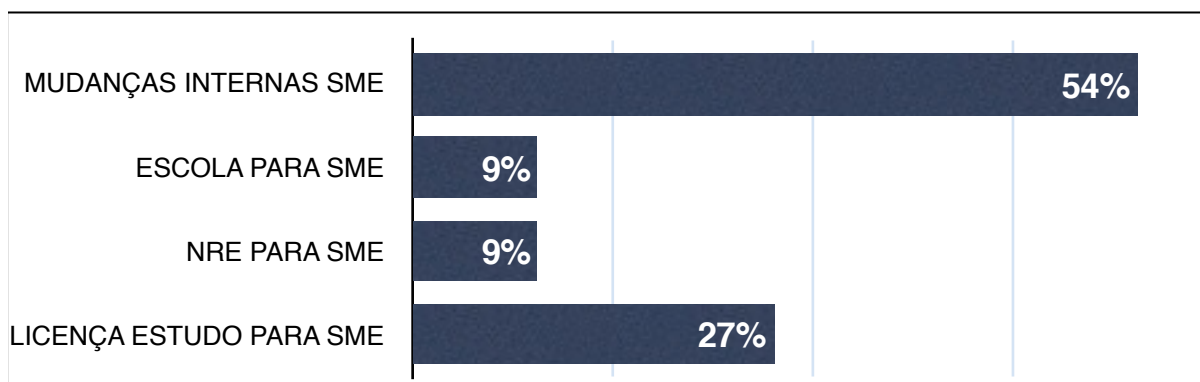


GRÁFICO 22 - CLASSIFICAÇÃO DAS MUDANÇAS OCORRIDAS NO GRUPO DE DIRETORES, EM PERCENTUAIS, NO ANO QUE SUCEDEU O PLEITO MUNICIPAL DE 2012.

FONTE: Banco de dados próprio.

Elaboração própria.

A mudança mais significativa foi a incorporação de profissionais que retornaram de suas licenças para estudo e foram convidados para atuar na SME. Apesar da mudança aparente, 54% da circulação dos burocratas ficou restrita a movimentos no mesmo nível de atuação e entre níveis distintos da administração da SME.

A permanência, como única variável de análise, não representa, por si só, um problema para a administração pública educacional. A rotina e a continuidade são características relevantes para a eficácia<sup>159</sup> das políticas, especialmente na educação. No entanto, essa permanência deveria associar-se a um alto grau de institucionalização. Wahrlich (1984) insistia no ingresso por mérito, na dedicação exclusiva e na promoção condicionada à qualificação para a criação de carreiras na administração pública.

No entanto, esta pesquisa vem desenhando perfis distintos de burocratas atuando na administração de uma mesma Secretaria municipal, com especial destaque ao dirigente público, fato que suscitou uma nova indagação: os critérios para recrutamento da burocracia educacional devem ser os mesmos para todos os níveis de atuação? Essa resposta, ainda que parcial, será construída ao longo do capítulo.

Para concluir, a análise do grupo 2 revelou um perfil bastante distinto quando comparado ao grupo 1. Importa, por conseguinte, destacar as principais

<sup>159</sup> Etzioni (1964) estabelece uma distinção entre eficiência e eficácia, circunscrevendo o primeiro conceito ao uso racional dos recursos públicos, com vistas a reduzir ao máximo o gasto na consecução da política. A eficácia está diretamente atrelada ao grau de alcance dos objetivos de cada instituição, via implementação de políticas.

diferenças entre estes burocratas, para ampliar a clareza acerca de seus papéis. No próximo gráfico aglutinaram-se algumas informações comparadas dos grupos 1 e 2.

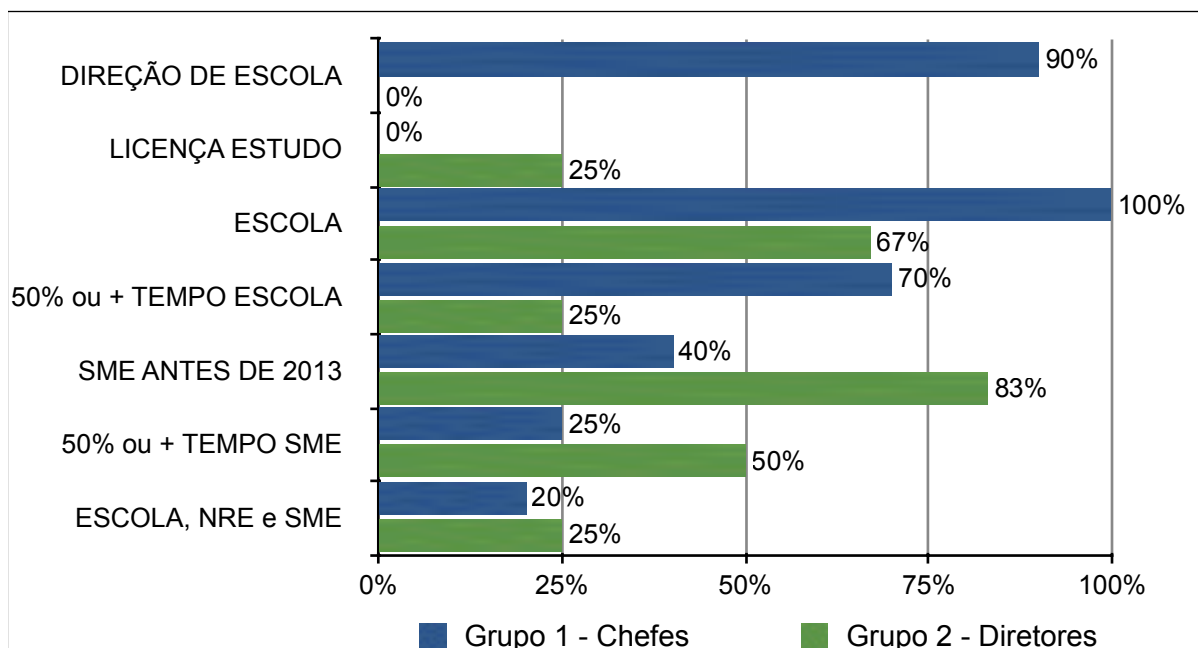


GRÁFICO 23 - COMPARAÇÃO ENTRE OS DIFERENTES ESPAÇOS, CARGOS E FUNÇÕES EM QUE OS GRUPOS 1 E 2 ATUARAM, DURANTE SUA CARREIRA.

FONTE: Banco de dados próprio.

Elaboração própria.

Ao analisar as informações do gráfico, observa-se que o grupo 1 esteve mais tempo na escola, porém no cargo de direção. Por sua vez, o grupo 2 consolidou-se na administração central da SME, permanecendo lá por mais de 50% do seu tempo de serviço. Ademais, 83% dos diretores já estavam na SME antes de assumirem esse cargo, em 2013.

Ao reiterar estas informações e cotejá-las com as atribuições dispostas no Regimento Interno, importa caracterizar – ainda que inicialmente – o papel reservado a estes atores na administração pública educacional do município de Curitiba.

Em que pesem algumas dificuldades intrínsecas a investigações dessa natureza – ausência e dificuldade em acessar dados, produção incipiente de trabalhos similares na área da educação – ao tomar a teoria como hipótese e confrontá-la com os dados da empiria é possível ousar na direção de caracterizações iniciais que ajudem a responder o problema desta pesquisa: quem são e como se constitui a burocracia educacional da RME de Curitiba?



Assim, contrariando a tendência observada no grupo 1, ao perquirir os dados tratados referentes ao grupo 2, esta investigação deparou-se com um tipo diferente de burocrata, ou melhor, com um burocrata cujo papel a ser desempenhado no aparelho de Estado distingue-se do anterior e, conseqüentemente, exige outras competências. Trata-se de uma burocracia insulada ou tecnoburocracia, representada pela imagem a seguir.

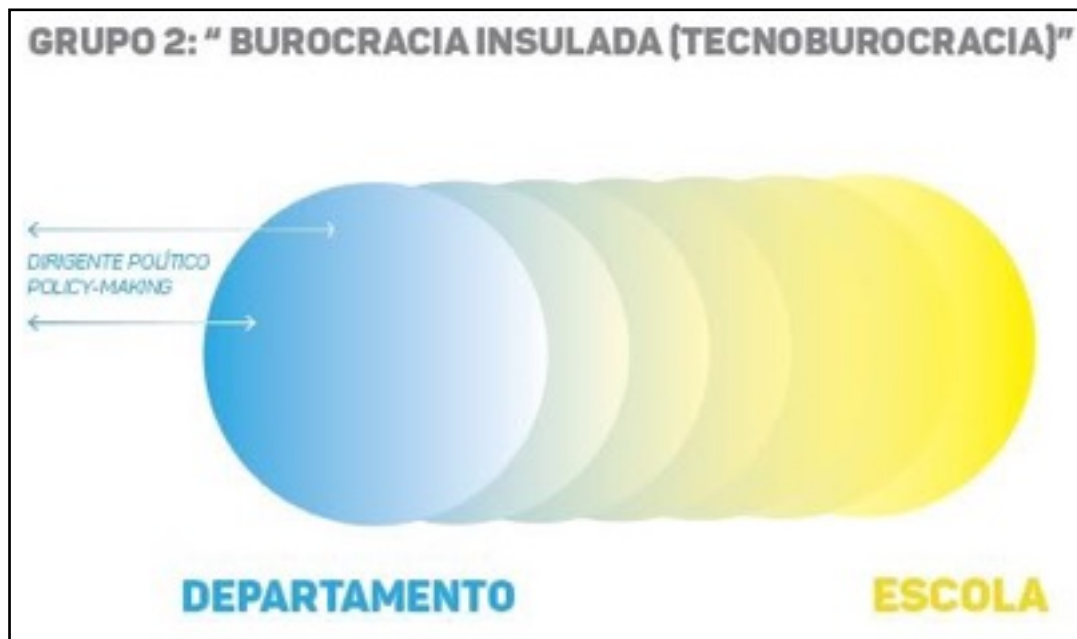


FIGURA 20 - BUROCRACIA INSULADA (TECNOBUROCRACIA) - BUROCRACIA ADMINISTRATIVA EDUCACIONAL DA SME, GRUPO 2.  
Elaboração própria.

O conceito “insulado” foi aqui ressignificado para expressar o isolamento que este grupo de burocratas mantém das possíveis inserções da escola. Como aparece na imagem (que reflete o organograma da SME) há um número significativo de níveis intermediários (gerência, assistência, serviço, apoio técnico) que se projetam como filtros entre a escola e a burocracia que planeja a escola.

Mesmo priorizando procedimentos formais e agindo sob os auspícios do conhecimento técnico acerca da natureza do trabalho pedagógico, seu envolvimento com o político e/ou com o dirigente público arrefece as decisões, exclusivamente, técnicas. Ainda que, não raras vezes, as decisões técnicas, distantes da inserção social da escola, justifiquem e embacem as razões emanadas de decisões políticas.

Desse modo, não há dúvidas do vínculo mais direto entre este grupo de burocratas e o político ou seu representante, o dirigente público. No entanto, não é possível afirmar com esta pesquisa, que se trata de uma nova relação pautada por

estratégias híbridas, denominadas por autores contemporâneos da administração pública de “burocratização da política e politização da burocracia”.

Lindblom (1981) é quem mais se aproxima da caracterização deste grupo de burocratas. Afirma o autor que os processos decisórios, inevitavelmente, envolvem os burocratas na medida em que se torna inexecutável ao político o domínio especializado da multiplicidade de demandas que circunscrevem as ações governamentais. Ademais, se fosse possível ao político dominá-las tecnicamente, faltaria-lhe tempo.

Destarte, há na administração central da SME um grupo de burocratas que cuida da materialização da política, referendado pelo domínio técnico que possui e pela posição do cargo que ocupa. Apesar da maior ou menor influência que exerça na agenda política, na escolha da solução para o problema e em sua implementação, a participação desse burocrata é inextinguível.

Seu papel recai, sobretudo, no planejamento dos procedimentos necessários para solucionar o problema posto na agenda política, via elaboração de programas, ações e protocolos gerais de implementação. Para tanto, esse grupo apresenta grande conexão com atores externos (universidades, empresários educacionais, consultores), os quais também influenciarão as alternativas construídas pela burocracia.

Por fim, se por um lado este insulamento sustentado na maximização da capacidade técnica legitima decisões políticas e amplia sua celeridade, por outro, tende a motivar resistências em seu processo de implementação.

Na atuação dos grupos 1 e 2 desta investigação, observa-se uma clivagem entre planejamento e execução, formulação e implementação, no desempenho de suas atribuições. Entretanto, isso não significa que juntos eles constituam uma unidade, embora estejam em alguma medida comprometidos com o plano de governo. Com efeito, são funções que tensionam a governança na pasta da educação e, por isso, sua nomeação não pode estar alheia ao interesse do político.

#### 8.1.3 Pluralidade de um ator singular: o burocrata do grupo 3

A Lei Municipal n.º 7671 de 1991, dispõe sobre a reorganização administrativa do poder executivo do município de Curitiba e estabelece seus

diferentes níveis de atuação. O terceiro grupo de servidores aqui investigado situa-se no denominado “nível de gerência”, cuja redação foi acrescentada pela Lei Municipal n.º 10.644/2003.

Art. 4.º (...) VI - Nível de Gerência, representado pelo Gerente, Símbolo FG-G, de prerrogativa de servidor público municipal, com funções de organização, operacionalização e controle de determinadas atividades que, por sua importância, complexidade, nível de responsabilidade e limite de decisão, exijam tratamento diferenciado. (CURITIBA, Lei Municipal nº 10644/2003, art. 4.º, inciso VI)

Neste nível de atuação da hierarquia administrativa educacional, a função de Gerente (FG-G), como estabelece a lei, é de prerrogativa do servidor público municipal. As atribuições específicas de cada Gerência estão dispostas no Decreto Municipal n.º 1.197/2004, alterado pelo Decreto Municipal n.º 1461/2008, que aprovou o Regimento Interno da Secretaria Municipal da Educação.

Entretanto, quando se compara o referido decreto ao organograma *de facto* da SME, percebe-se que este nível de atuação é o que apresenta maior elasticidade na organização da estrutura administrativa educacional. Para ilustrar tal informação, far-se-á a comparação entre a disposição legal e a disposição real de um dos departamentos da SME.

Departamento de Ensino Fundamental - Relação de Gerências		
Decreto Municipal 1.197/2004	2013*	2014**
Gerência Pedagógica Gerência de Educação Integral Gerência de Gestão Escolar Gerência de Educação de Jovens e Adultos - EJA	Gerência Pedagógica Gerência de Educação Integral Gerência de Gestão Escolar Gerência de Educação de Jovens e Adultos Gerência de Currículo Gerência de Projetos Educacionais	Gerência Pedagógica Gerência de Educação Integral Gerência de Gestão Escolar Gerência de Currículo Gerência de Alfabetização

QUADRO 25 - ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO DEPARTAMENTO DE ENSINO FUNDAMENTAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO DE CURITIBA.

\* FONTE: [www.cidadedoconhecimento.org.br](http://www.cidadedoconhecimento.org.br) (link: estrutura da Secretaria). Acessado: 09/12/2014.

\*\* FONTE: [www.cidadedoconhecimento.org.br](http://www.cidadedoconhecimento.org.br) (link: materiais para professores iniciantes) Acessado: 09/02/2015.

O dinamismo na criação e substituição de gerências, independente de seu amparo legal, pode vincular-se à sua atribuição de “organização, operacionalização e controle”. Essa mobilidade encerra, entretanto, dois aspectos que necessitam de

maior aprofundamento: o caminho das decisões políticas e os recursos de poder do burocrata.

Em que pese, no primeiro caso, a diversidade de circunstâncias e atores que influenciam a agenda educacional, as respostas políticas para os problemas são genéricas e exigirão do burocrata procedimentos que permitam sua materialização via um número significativo de operações que se farão no interior da máquina do Estado. Nesse ínterim, os gerentes serão os responsáveis por organizar e controlar esses procedimentos, planejados pela burocracia insulada.

Essa dimensão material da política, por vezes, interfere na rotina administrativa e motiva alterações em sua estrutura e funcionamento, acarretando mudanças como as descritas no quadro 24.

Entretanto, também é possível que tais mudanças tenham outras motivações e apenas se justifiquem pela via da implementação da política.

Neste segundo caso, torna-se visível a extensão do poder burocrático, exercido não apenas pelos recursos que lhe são pertinentes (o conhecimento técnico), mas pelo respaldo que o político ou o dirigente público pode lhe conferir. Loureiro, Olivieri e Martes (2010) corroboram essa ideia:

Assim, afirmar a relevância dos burocratas nas decisões governamentais não significa ignorar sua dependência institucional em relação à autoridade política, nem tampouco negar que a responsabilidade última pelas decisões é dos políticos, como Weber já havia apontado. Por outro lado, afirmar a dependência institucional do poder dos burocratas em relação aos políticos não significa reduzir a burocracia a mero instrumento do Poder Executivo (ou do gabinete, em sistemas parlamentaristas). O pressuposto da separação entre o administrativo e o político é uma fórmula jurídica que nos ajuda a compreender o papel e as responsabilidades de cada um desses atores, mas que não descaracteriza o caráter político do papel e da atuação dos burocratas. (p. 75)

As mudanças ressaltadas no nível de gerência, portanto, aludem ao fortalecimento do papel decisório do burocrata como ator singular na dinâmica do Estado. No entanto, esse papel está reservado aos burocratas do alto escalão. Os gerentes estão subsumidos ao planejamento elaborado pelos diretores, podendo ou não ter parte nesse processo.

A organização sob responsabilidade do gerente, bem como o controle dos procedimentos que lhe são inerentes e que marcam a ação cotidiana do Estado, exige desse burocrata precisão na definição das tarefas e das funções de cada componente de sua equipe. Seu recurso de poder é a competência técnica-

operacional explicitada na constância da tramitação de ordens e protocolos pré-estabelecidos que garantem estabilidade na rotina da máquina pública. A univocidade dos regulamentos específicos de sua gerência permite a uniformidade necessária à administração pública.

Os gerentes atuam num nível hierárquico de pouca elasticidade, pois ficam cerceados pela tarefa de organizar metodicamente uma parte de um todo sobre o qual têm pouca ou nenhuma influência. Por esta razão, não raras vezes, a forma pode sobrepor-se ao conteúdo da política, interferindo em sua implementação.

Esse distanciamento entre a natureza da política e os procedimentos burocráticos que lhe concedem vida, pode também ser reflexo da relação distinta que estes atores estabelecem com o tempo. Assim, se aos políticos cabe alcançar resultados e prestar contas à sociedade em curto prazo; aos burocratas, que se encontram permanentemente vinculados ao aparelho de estado, tudo é rotina.

A seguir, far-se-á um levantamento acerca das principais características desse grupo de servidores públicos. O primeiro quadro apresenta uma classificação percentual quanto ao gênero.

Grupos de Burocratas		Gênero	
		F	M
Grupo 1	Chefes de Núcleo	100%	0%
Grupo 2	Diretores	91%	9%
Grupo 3	Gerentes	79%	21%
Grupo 4	Técnicos	92%	8%

QUADRO 26 - CLASSIFICAÇÃO DOS GERENTES, SEGUNDO GÊNERO, EM 2013.

FONTE: Banco de dados próprio.

Elaboração própria.

É notória a presença masculina entre os gerentes, especialmente em uma secretaria em que a quase totalidade de servidores é constituída por mulheres. Embora não apareça no quadro, o banco de dados coletados permite identificar que este percentual de homens na gerência é significativamente superior nos departamentos-meio e quase inexistentes nos departamentos-fim (ensino fundamental e educação infantil).

Com relação ao tempo de carreira, observa-se uma prevalência de gerentes com mais de vinte anos de trabalho na RME, conforme demonstra o gráfico 24.

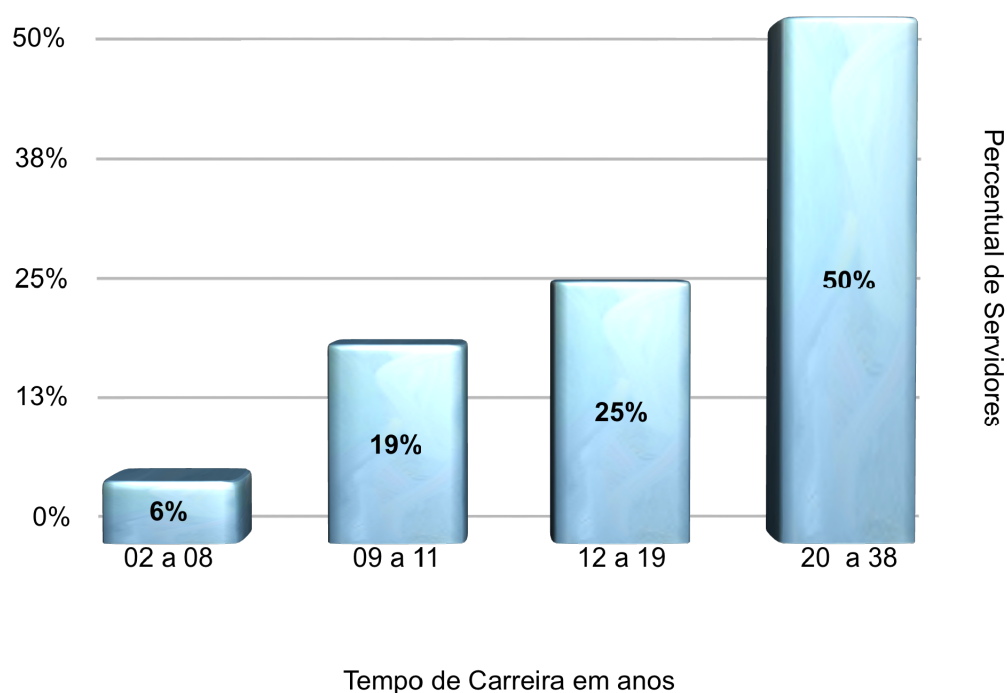


GRÁFICO 24 - PERCENTUAL DE GERENTES, SEGUNDO TEMPO DE CARREIRA, EM 2013.  
 FONTE: Banco de dados próprio.  
 Elaboração própria.

O gráfico demonstra que a carreira de 50% desses profissionais situa-se num intervalo entre 20 e 38 anos, são servidores que já se aproximaram ou estão se aproximando do período de aposentadoria. Entretanto, em muitos casos, metade do tempo das carreiras investigadas foram dedicadas à atuação na administração central da SME, conforme explicita o gráfico 25.

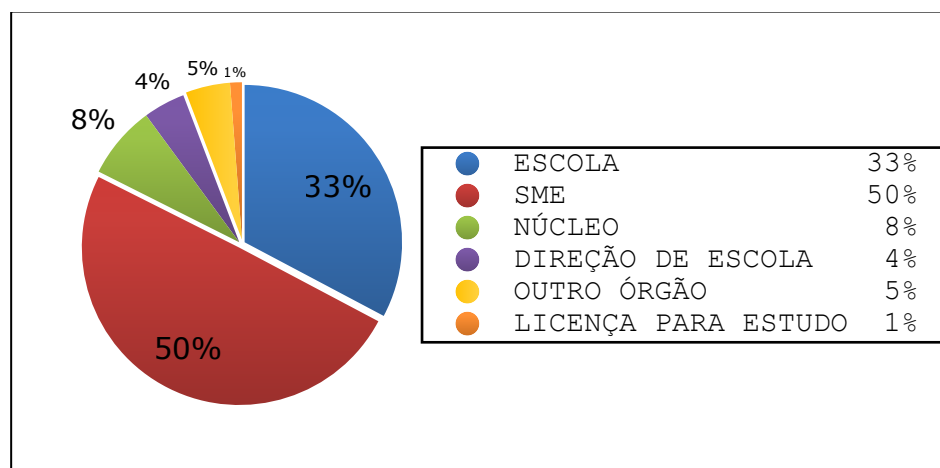


GRÁFICO 25 - TEMPO MÉDIO DE SERVIÇO DOS GERENTES, NOS ESPAÇOS E NÍVEIS EM QUE ATUARAM.  
 FONTE: Banco de dados próprio.  
 Elaboração própria.

Os dois espaços que concentraram o maior tempo de permanência dos gerentes, conforme o gráfico 25, foram a escola (33%) e a SME (50%). Apesar de circularem pelo NRE e pelo cargo de direção de escola, permaneceram pouco tempo nesse espaço e cargo, respectivamente, 8% e 4%.

Além do tempo de permanência é importante compreender o processo de circulação destes servidores na educação. O próximo gráfico apresenta este movimento, considerando todo o tempo de serviço dos gerentes.

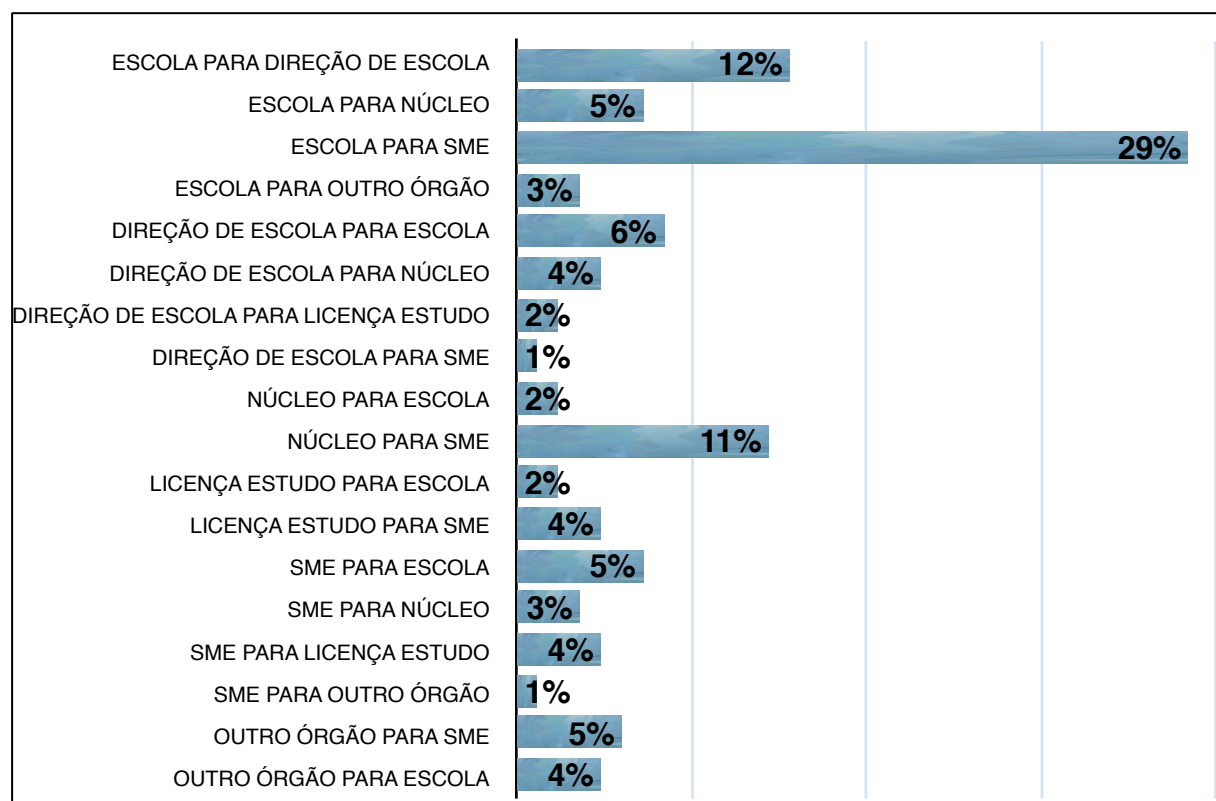


GRÁFICO 26 - CIRCULAÇÃO DOS GERENTES, SEGUNDO O TIPO DE ESPAÇO E FUNÇÃO, DURANTE O PERCURSO DE SUA CARREIRA.

FONTE: Banco de dados próprio.

Elaboração própria.

Há três movimentos que ocorrem com maior frequência entre os gerentes: a mudança da escola para a administração central da SME (29%), a mudança de seu cargo de origem na escola para o cargo de direção (12%) e a passagem do NRE para a SME (11%).

Considerando a circulação desses profissionais é possível construir quatro perfis para os gerentes, conforme ilustra o gráfico 27.

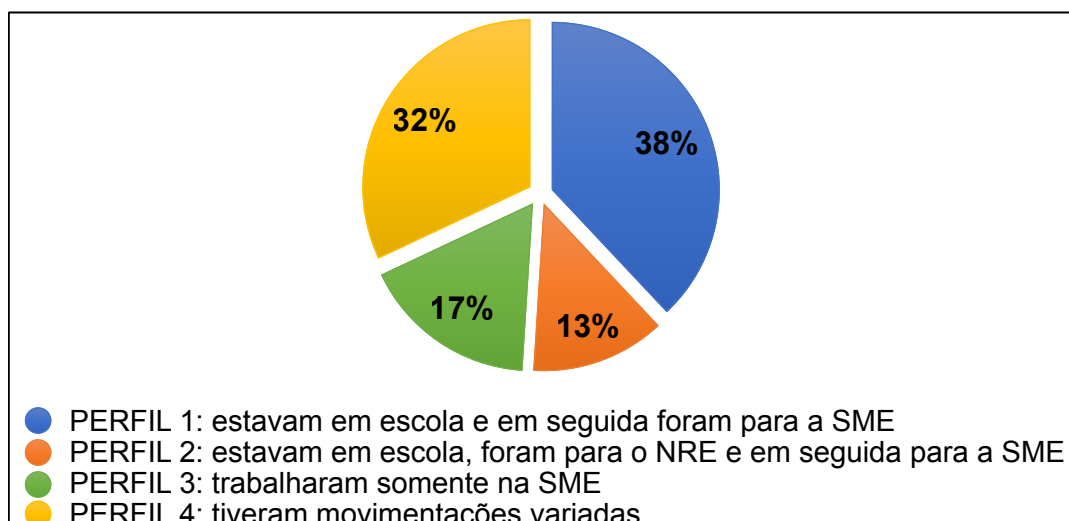


GRÁFICO 27 - PERFIS DE CIRCULAÇÃO DOS GERENTES PELOS ESPAÇOS E FUNÇÕES DA EDUCAÇÃO.

FONTE: Banco de dados próprio.

Elaboração própria.

Na classificação dos gerentes, tendo como critério a circulação desses servidores durante sua carreira, observa-se no gráfico 27 que 38% movimentaram-se da escola para a SME (perfil 1) e que 17% só trabalharam na SME (perfil 3). Há entre os gerentes, 13% de profissionais que – anterior ao trabalho na SME – atuaram em NRE e escola (perfil 2). Os perfis 1 e 2 do gráfico 27 serão detalhados, a seguir.

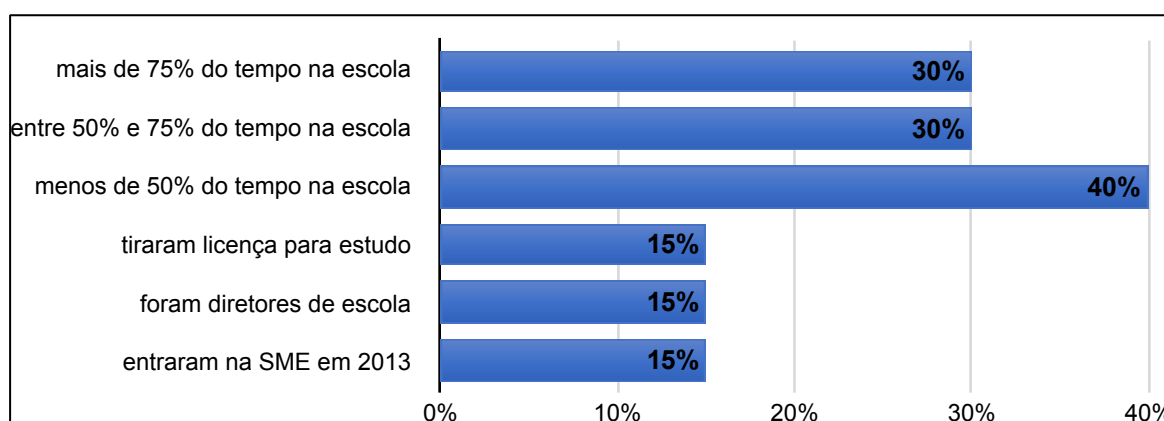


GRÁFICO 28 - PERFIL 1 - DETALHAMENTO DA CIRCULAÇÃO NA EDUCAÇÃO.

FONTE: Banco de dados próprio.

Elaboração própria.

No perfil 1, 38% dos gerentes saíram da escola e foram para a SME. Destes, apenas 15% entraram na SME em 2013 e 60% ficaram mais da metade do tempo de sua carreira na escola.



No perfil 2, demonstrado no gráfico 29, 71% dos gerentes entraram na SME em 2013 e 43% deles foram diretores de escola.

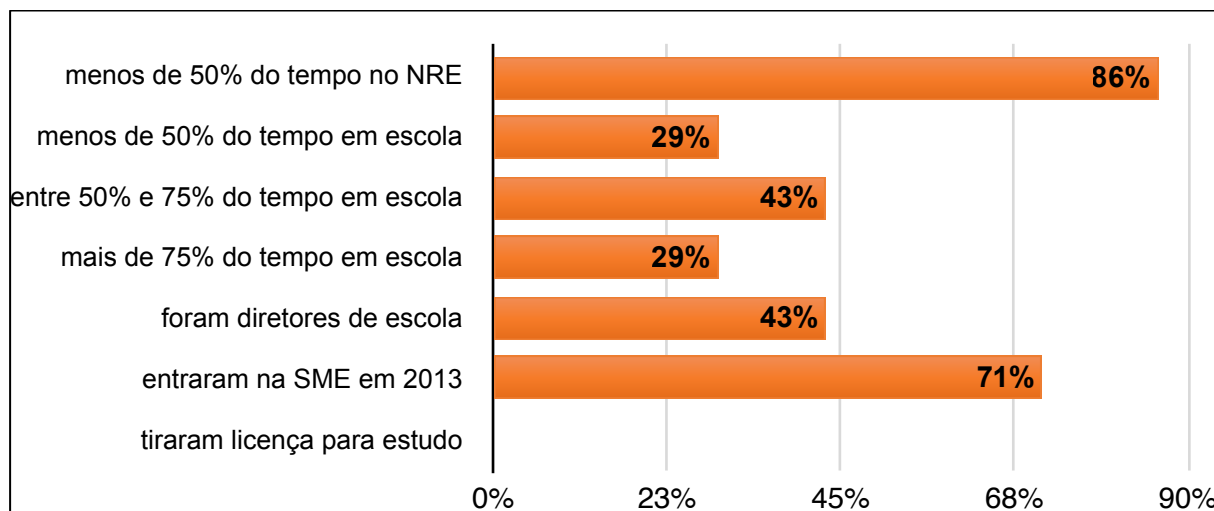


GRÁFICO 29 - PERFIL 2 - DETALHAMENTO DA CIRCULAÇÃO NA EDUCAÇÃO.  
 FONTE: Banco de dados próprio.  
 Elaboração própria.

Há uma singularidade na circulação e no tempo de permanência nos espaços, entre os gerentes dos perfis 1 e 2. É notória a tendência de diretores de escola circularem e permanecerem mais no NRE do que na SME.

Essa circulação associada à permanência dos gerentes ajuda a explicar, na carreira, o acesso a determinadas posições e funções da estrutura administrativa da Secretaria Municipal da Educação. Schneider (1994) aponta que o desenho da circulação dos burocratas não é motivado apenas por interesses ideológicos ou materiais, mas, sobretudo, pela carreira que se deseja construir. Com relação aos burocratas, explica esse autor:

Eles não são motivados unicamente por interesses materiais imediatos, objetivos organizacionais, ou ideologia. Seguem carreiras. A sua posição com relação a uma determinada política depende menos de onde se sentam no momento do que de onde vieram e para onde vão. As carreiras moldam as preferências de duas maneiras. Primeiro, a personalidade e a socialização afetam a escolha inicial de carreira de um burocrata, que internaliza os valores de sua carreira através da socialização profissional. Segundo, eles aprendem desde cedo quais os tipos de comportamento que levam a promoções na carreira. As carreiras condicionam preferências internamente (através da socialização) e externamente (através dos sinais que os superiores mandam àqueles que querem avançar). (SCHNEIDER, 1994, p. 29)

Entretanto, a ausência de carreira na administração pública – cuja complexidade de atribuições estivesse distribuída em relação direta aos níveis que a compõem – pode arrefecer a gramática do universalismo de procedimentos e marcar a livre nomeação dos cargos da administração educacional por gramáticas mais conservadoras, como o clientelismo e a patronagem<sup>160</sup>.

Desse modo, os cargos de livre nomeação na administração pública podem ser ocupados a partir de um amplo espectro de critérios que vão do mérito ao clientelismo e de composições possíveis entre estes critérios. Não causa, assim, grande estranhamento, a informação disponível no próximo gráfico em que 25% dos gerentes nunca trabalharam na escola – espaço de atuação para o qual foram empossados. Embora, uma análise mais pormenorizada dos dados, não disponível nesse gráfico, tenha demonstrado que 4 (quatro) destes servidores foram diretores indicados. Portanto, estiveram atuando na escola, mas nessa condição específica.

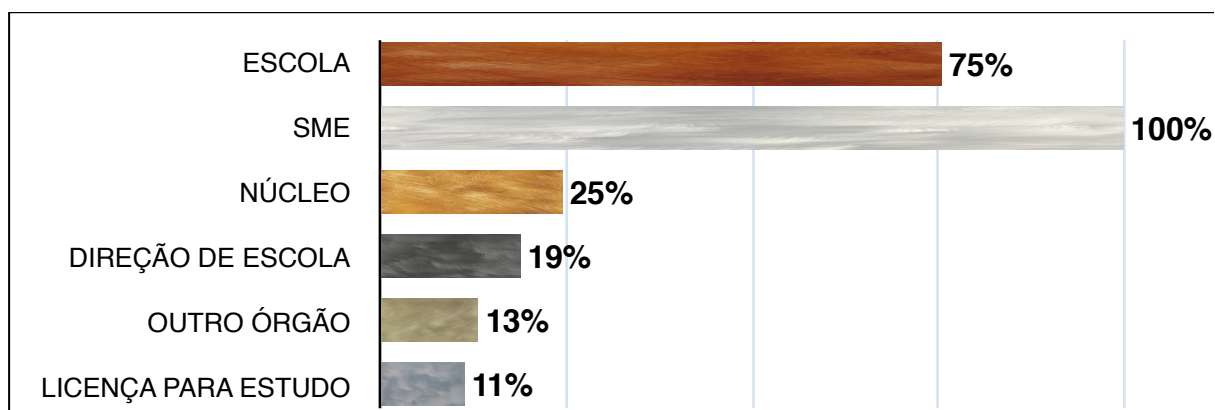


GRÁFICO 30 - PERCENTUAL DE GERENTES, SEGUNDO O TIPO DE ESPAÇO EM QUE JÁ ESTIVERAM ATUANDO, DURANTE SUA CARREIRA NA RME.

FONTE: Banco de dados próprio.

Elaboração própria.

Nota-se, também, uma característica singular a este grupo de servidores, 13% deles já atuaram em outro órgão da Prefeitura Municipal de Curitiba, além da Secretaria Municipal da Educação. Com frequência, convites para atuar em outros órgãos vêm acompanhados de critérios mais políticos, haja vista todo o protocolo

<sup>160</sup> Nunes (2010) estabelece uma distinção entre clientelismo e patronagem. O clientelismo, usualmente, envolve a distribuição de patronagem, no entanto, alguns usos da patronagem não são necessariamente clientelísticos. O termo “política de patronagem” refere-se ao uso ou distribuição de recursos públicos (entre eles, cargos de livre nomeação) com vistas à obtenção de ganhos políticos. Por isso, é comum que essa distribuição se utilize de critérios personalistas e partidários em detrimento a critérios meritocráticos. Desse modo, a patronagem pode ser compreendida como o uso do emprego público como instrumento político.

necessário para liberação deste servidor, o qual atravessa negociações diretas entre políticos e/ou dirigentes públicos.

Outro aspecto relevante, apontado no gráfico, foi a frequência de profissionais que ocuparam o cargo de direção escolar (19%) e a frequência de servidores que atuaram no NRE (25%). Essa relação estreita entre a ocupação de cargos de direção de escola e sua movimentação posterior para ocupar funções em NREs já foi identificada anteriormente e reaparece aqui. O próximo gráfico abordará essa tendência, presente na circulação destes profissionais na educação.

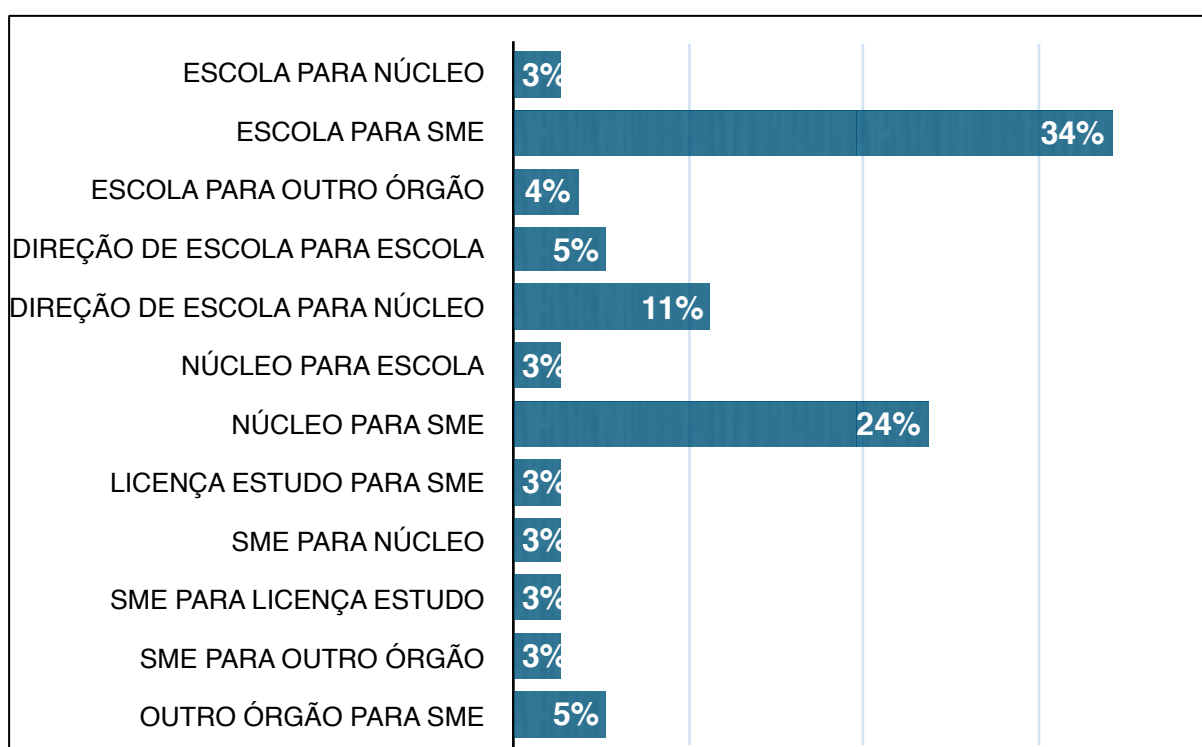


GRÁFICO 31 - CIRCULAÇÃO DOS GERENTES, SEGUNDO O TIPO DE ESPAÇO E FUNÇÃO, DURANTE O PERCURSO DE SUA CARREIRA.

FONTE: Banco de dados próprio.

Elaboração própria.

Explicita-se, no gráfico, três grandes tendências de circulação entre os servidores que ocupam a função de gerentes na SME: em 34% dos casos há uma mudança da escola direto para a SME; em 11% observou-se uma saída do cargo de direção de escola para o NRE e, em 24%, uma movimentação do NRE para a SME. A circulação desses profissionais apresenta tendências que se constroem para o acesso a cargos e funções de maior poder na estrutura da educação. Não obstante, tão importante quanto a circulação é o tempo de serviço que estes profissionais permanecem em cada local.

O gráfico a seguir consegue detalhar melhor este percentual de tempo, o qual será definido pelas cores presentes em cada barra em correspondência com a legenda. O número presente na barra identifica o percentual de gerentes em relação ao total do grupo 3.

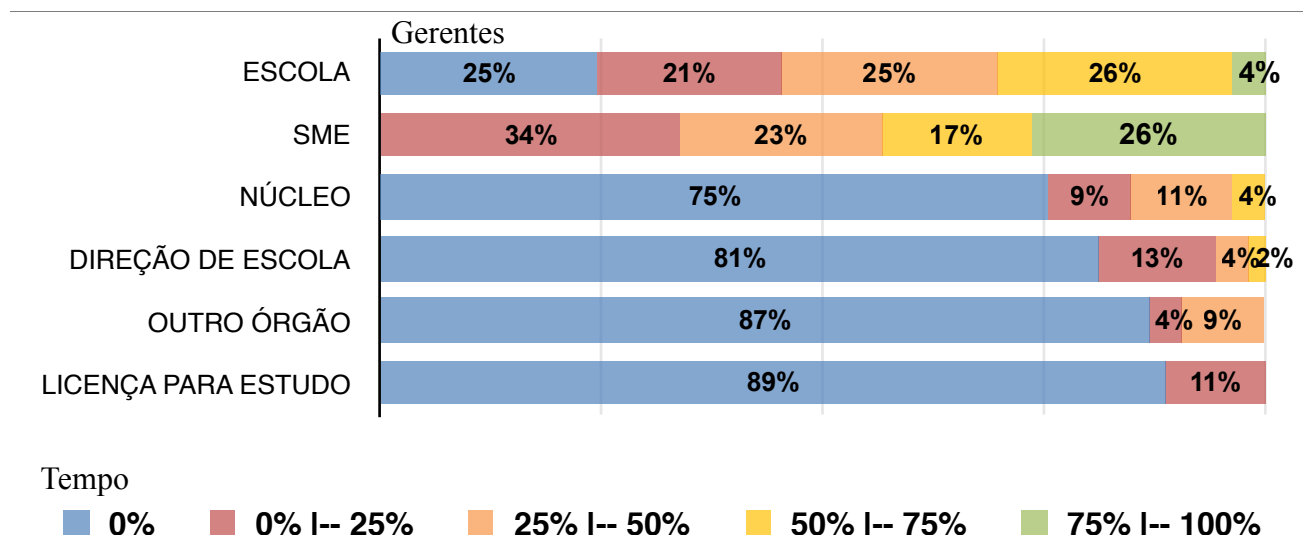


GRÁFICO 32 - PERCENTUAL DO TOTAL DE GERENTES, SEGUNDO O PERCENTUAL DE TEMPO MÉDIO QUE PERMANECERAM NOS DIFERENTES ESPAÇOS, CARGOS E FUNÇÕES, DURANTE SUA CARREIRA NA SME.

FONTE: Banco de dados próprio.

Elaboração própria.

A cor azul de cada barra representa as ausências que marcam o grupo dos gerentes e demonstra, em relação à escola, que 25% dos gerentes nunca atuou neste espaço, conforme já observado anteriormente. No entanto, o gráfico também permite discriminar que 46% dos profissionais que lá estiveram, permaneceram um tempo inferior a 50% do seu tempo de serviço.

Em relação à SME há uma inversão nesses valores, pois 46% dos gerentes estão nesse espaço num tempo superior a 50% de seu tempo de serviço. Do mesmo modo, o maior tempo de permanência ilustrado no gráfico refere-se também ao espaço da SME, em que 26% dos gerentes estão lá mais de 75% do seu tempo de serviço.

Há um grupo pequeno de gerentes (13%) que atuou em outros órgãos da prefeitura. No entanto, 9% dos servidores do grupo 3 ficaram nestes espaços num intervalo compreendido entre 25% e 49% do seu tempo total de serviço. Essa marca singular de circulação, como já se tratou anteriormente, pode acrescentar um tom mais político às nomeações em detrimento ao mérito.

Desse modo, considerou-se importante avaliar a relevância dos mandatos de governo na circulação da burocracia entre os diferentes espaços. Para tanto, selecionou-se o primeiro ano de cada novo governo – com ou sem reeleição – para quantificar as mudanças ocorridas. O resultado aparece no gráfico 33.

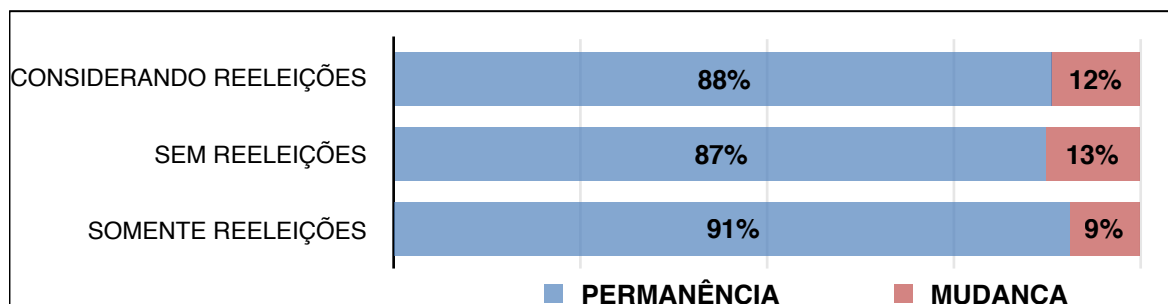


GRÁFICO 33 - CIRCULAÇÃO DOS GERENTES NOS ESPAÇOS E NÍVEIS DE ATUAÇÃO - ESCOLA, NRE, SME - NO PRIMEIRO ANO DE CADA NOVO MANDATO DE GOVERNO MUNICIPAL, NO INTERVALO DE 1979 A 2013.

FONTE: Banco de dados próprio.

Elaboração própria.

Percebe-se, com os resultados apontados no gráfico, que não há mudanças significativas na circulação da burocracia no ano que sucede o pleito eleitoral, independentemente de reeleição ou não.

Na análise pormenorizada de cada governo, no intervalo de 1979 a 2013, ficou demonstrado que, para os servidores do grupo 3, o ano de maior mudança foi do pleito de 2012, chegando a 25% do total de servidores.

No entanto, quase metade dessas mudanças foi interna à administração central da SME, ou seja, foram mudanças entre os níveis de atuação do servidor ou troca de cadeiras em funções do mesmo nível, no próprio departamento ou em outro da estrutura organizacional da SME. Esse dado aparece no gráfico a seguir.

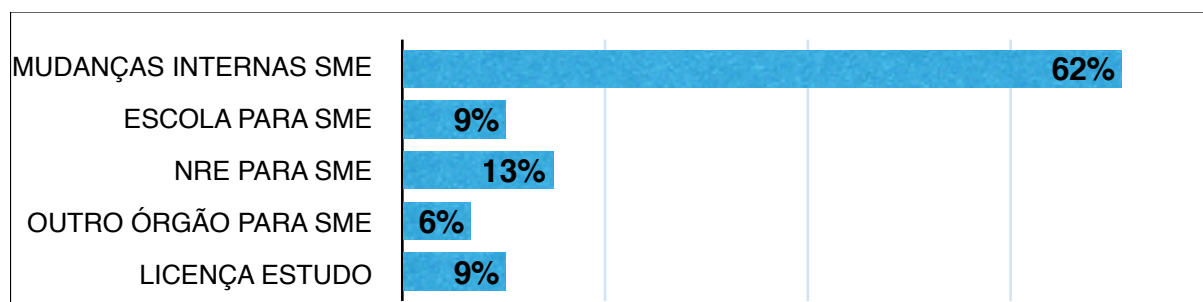


GRÁFICO 34- CLASSIFICAÇÃO DAS MUDANÇAS OCORRIDAS NO GRUPO DE GERENTES, EM PERCENTUAIS, NO ANO QUE SUCEDEU O PLEITO MUNICIPAL DE 2012.

FONTE: Banco de dados próprio.

Elaboração própria.

Além das trocas internas na SME, como já foi destacado, no ano de 2013 também houve uma movimentação do NRE para a SME, que representou 13% do total de mudanças para aquele ano. A circulação da escola para a atuação no nível de gerência foi de 9% e de outro órgão para a gerência de 6%. Há ainda 9% de gerentes que retornaram dos programas de pós-graduação e assumiram a função de gerentes.

Essa circulação dos gerentes – de onde vieram, por onde passaram, quanto tempo permaneceram – é um elemento que ajuda a entender o funcionamento interno das burocracias municipais. Compreender os critérios que marcam a ocupação dos cargos de livre nomeação pode lançar luz sobre as razões que determinam a ação da burocracia, cuja centralidade no processo decisório governamental já foi debatido neste trabalho.

Em que pese a aparente marca política na indicação de alguns gerentes, este não parece ser o critério preponderante. A subordinação do gerente ao diretor de departamento e o vínculo deste com o dirigente público que o respalda permite uma grande flexibilidade na organização das gerências, fato que pode favorecer práticas políticas de patronagem e/ou práticas clientelísticas.

Por outro lado, o nível de atuação gerencial exigirá uma competência técnica-operacional do servidor, pois ele terá grande responsabilidade na implementação da política na medida em que cabe ao gerente organizar e controlar os procedimentos necessários (unívocos e uniformes) aos temas específicos e exclusivos de sua gerência. Por conseguinte, o mérito deverá figurar entre os critérios de nomeação, sob pena de comprometer a rotina da administração educacional, especialmente porque os protocolos de funcionamento que incidem sobre a escola são detalhados neste nível de atuação.

Essa argumentação poderia remeter à ideia de que o mecanismo mais adequado para ocupação da função de gerente seria a implantação de um sistema de mérito, através da seleção de servidores por meio de concursos públicos. Entretanto, considerando seu papel estratégico na implementação das políticas, a segurança da permanência ininterrupta nesta função poderia consolidar a primazia da forma sobre o conteúdo da política, interferindo em sua implementação, pois aos burocratas que se encontram permanentemente vinculados ao aparelho de estado, tudo é rotina.

O grupo 3, portanto, pelo papel que desempenham, especialmente pela relação direta que estabelecem com os NREs – universalizar os procedimentos adotados nos NREs na regulação das relações com a escola – e com as instituições-fins (escolas, CMEIs, CEIs, CMAEs), foram denominados de “burocracia formal” e representados pela figura abaixo.

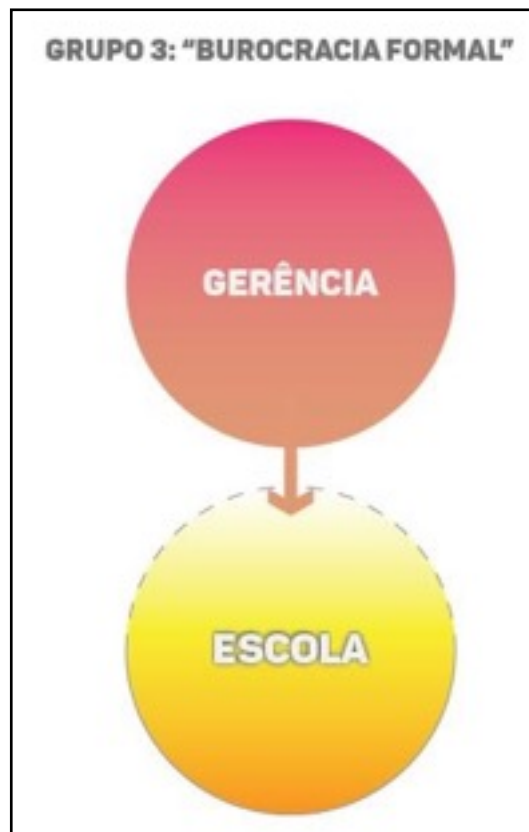


FIGURA 21 - BUROCRACIA FORMAL - BUROCRACIA ADMINISTRATIVA EDUCACIONAL DA SME, GRUPO 3.  
Elaboração própria.

Por fim, cabe ainda ressaltar a necessidade de se aprofundar os estudos acerca do papel da burocracia de médio escalão na definição e implementação das políticas educacionais. Essa ausência se faz sentir também na sociologia política, cujas investigações têm privilegiado o alto escalão e a burocracia de rua. Desse modo, a discussão acerca da centralidade desses atores que desempenham funções de gestão e direção intermediárias encontra-se arrefecida.

Entretanto, não se deve ignorar o papel e a atuação de uma burocracia que estabelece a mediação entre os formuladores das políticas públicas e seus

implementadores, construindo padrões de procedimentos e gerenciando os serviços que criam a rotina necessária à execução dos padrões estabelecidos.

#### 8.1.4 - Pluralidade de um ator singular: o burocrata do grupo 4

A Lei Municipal n.º 7671 de 1991, dispõe sobre a reorganização administrativa do poder executivo do município de Curitiba e estabelece seus diferentes níveis de atuação. O quarto grupo de servidores aqui investigado situa-se no denominado “nível de atuação operacional”, cujas funções são dispostas pela referida lei.

Art. 4.º (...) VII - Nível de Atuação Operacional, com funções de coordenação e operacionalização das atividades inerentes à sua área de atuação, correspondente ao grau de complexidade, respectivamente: nível de assessoramento e de atuação operacional. (CURITIBA, Lei Municipal nº 7671/1991, art. 4.º, inciso VII)

Neste nível de atuação da hierarquia administrativa educacional, os servidores que ocupam a função de “assistência” reportam-se diretamente ao diretor do departamento e os servidores que ocupam as funções denominadas de “serviços” reportam-se ao gerente de sua respectiva área.

A amostra, para investigação do grupo quatro, totalizou quatrocentos e vinte profissionais, cuja caracterização e circulação na administração educacional encontram-se tratada a seguir.

Grupos de Burocratas		Gênero	
		F	M
Grupo 1	Chefes de Núcleo	100%	0%
Grupo 2	Diretores	91%	9%
Grupo 3	Gerentes	79%	21%
Grupo 4	Técnicos	92%	8%

QUADRO 27 - CLASSIFICAÇÃO DOS TÉCNICOS, SEGUNDO GÊNERO, EM 2013.

FONTE: Banco de dados próprio.

Elaboração própria.

Como seria de se esperar, a grande maioria desse grupo são mulheres, embora 8% de homens represente, no conjunto, trinta e três profissionais. No que concerne ao tempo de serviço, explorado no gráfico 35, observa-se uma polarização entre profissionais novos e mais antigos.



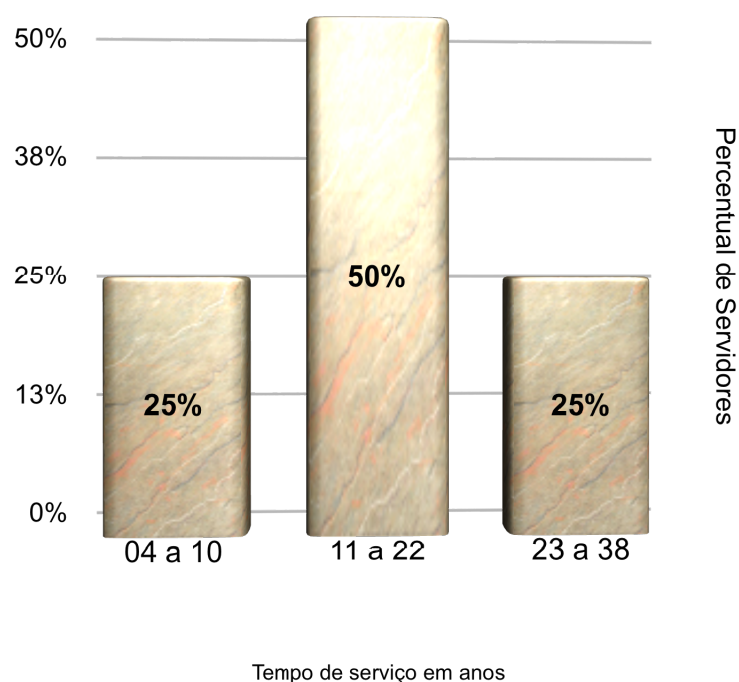


GRÁFICO 35 - PERCENTUAL DE GERENTES, SEGUNDO TEMPO DE CARREIRA, EM 2013.  
 FONTE: BANCO DE DADOS PRÓPRIO.  
 Elaboração própria.

No grupo quatro há, portanto, 25% de profissionais com 23 anos ou mais de tempo de serviço e, na mesma proporção, servidores com menos de 10 anos de serviço. O conjunto destes profissionais foi o que apresentou a maior dispersão em relação ao tempo, exigindo a análise de outros elementos da carreira para uma caracterização mais precisa deste grupo.

Em relação ao tempo médio de permanência nos diferentes espaços observa-se, pela primeira vez, uma prevalência da escola, como ilustra o gráfico 36.

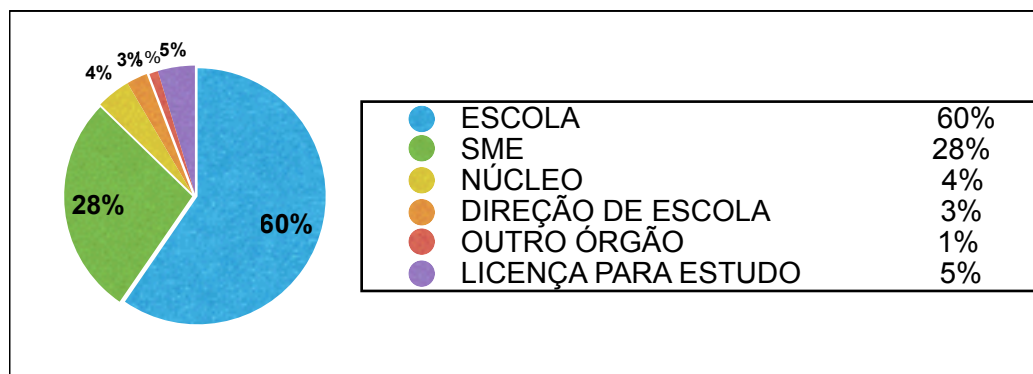


GRÁFICO 36 - TEMPO MÉDIO DE SERVIÇO DOS TÉCNICOS, NOS ESPAÇOS E NÍVEIS EM QUE ATUARAM.  
 FONTE: Banco de dados próprio.  
 Elaboração própria.

É inequívoco o vínculo mais estreito que este grupo de servidores estabelece com o espaço da escola, pois lá permaneceram atuando, em média, 60% de seu tempo de serviço e, a considerar as atribuições que lhes cabem, continuarão muito próximos, enviando e recebendo demandas de caráter mais operacional.

O período de atuação dos técnicos na administração da SME, representou, em 2013, um percentual médio de 28% do tempo de serviço. A análise do gráfico também indica uma similitude entre o tempo de permanência dos técnicos no cargo de direção escolar e o tempo em que atuaram no NRE, respectivamente, 3% e 4%.

Vinte e um profissionais dessa amostra (5%) usufruíram da concessão de licença remunerada para estudo. Esse último dado se mostra bastante relevante na trajetória do servidor que ocupa cargos de livre nomeação na SME, conforme aparece no gráfico 37.

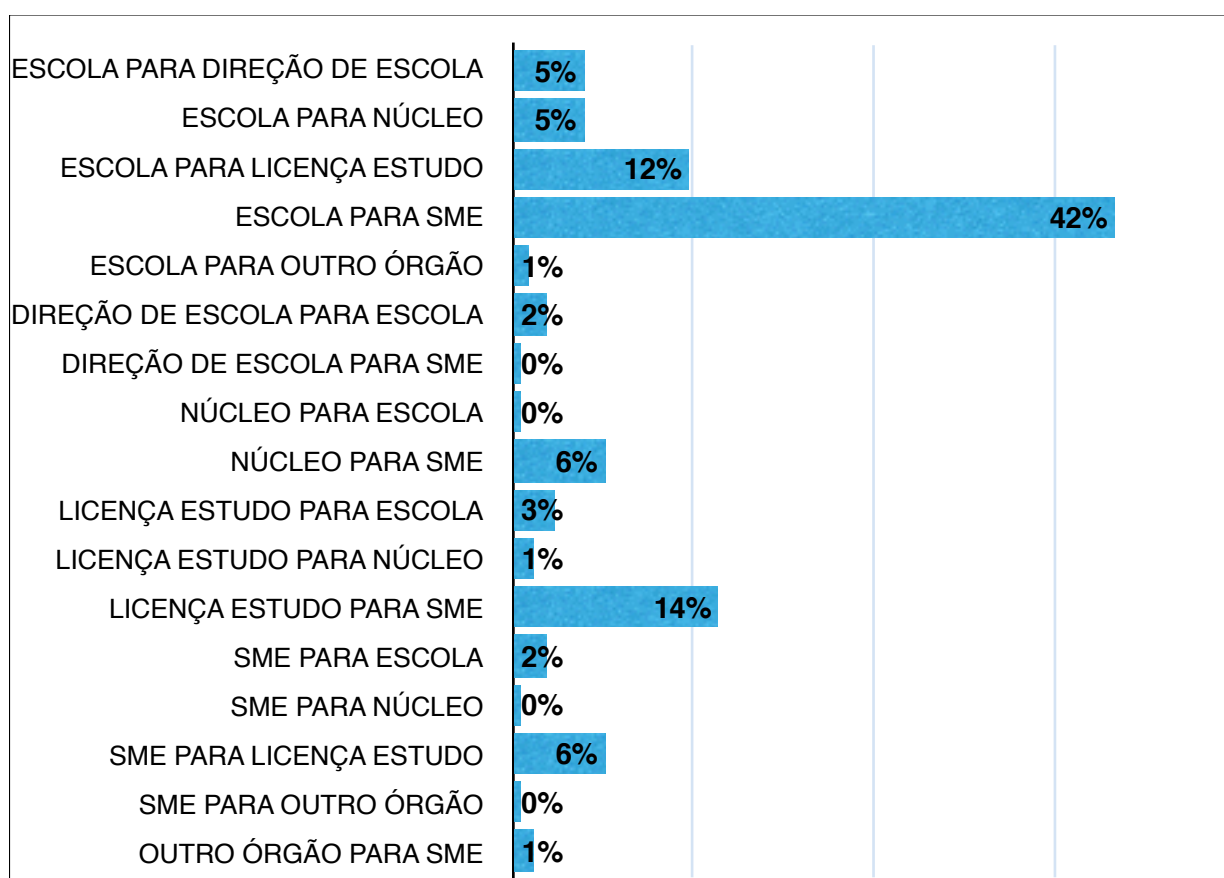


GRÁFICO 37 - CIRCULAÇÃO DOS TÉCNICOS, SEGUNDO O TIPO DE ESPAÇO E FUNÇÃO, DURANTE O PERCURSO DE SUA CARREIRA.  
 FONTE: Banco de dados próprio.  
 Elaboração própria.

Os dados apresentados permitem inferir algumas tendências na circulação dos servidores que constituem o grupo 4. O movimento mais forte é representado pela saída da escola e ingresso na SME, totalizando 42%. É significativo também o percentual de servidores que acessam os cargos da SME pela via da competência técnica, ao retornarem da licença remunerada para estudos, 14%.

Por conseguinte, o tratamento dos dados referentes à circulação dos técnicos demonstra que apesar do tempo significativo de permanência na escola, depois que estes servidores assumem cargos de livre nomeação, apenas 2% retornam para a escola, ou seja, os recursos de poder acessados pelos técnicos conseguem garantir sua permanência na administração educacional.

Observando, no gráfico, os movimentos de saída da SME, constata-se que o maior índice está relacionado à licença para estudos, perfazendo 6% da circulação geral dos técnicos. A movimentação da escola para o cargo eletivo de direção escolar e para atuar no NRE, apresentam o mesmo percentual, 5%.

Entrementes, dada a magnitude do grupo de servidores que ocupam os cargos do nível de atuação operacional, é possível definir três grandes tendências de circulação na burocracia. As tendências estão explícitas no gráfico a seguir.

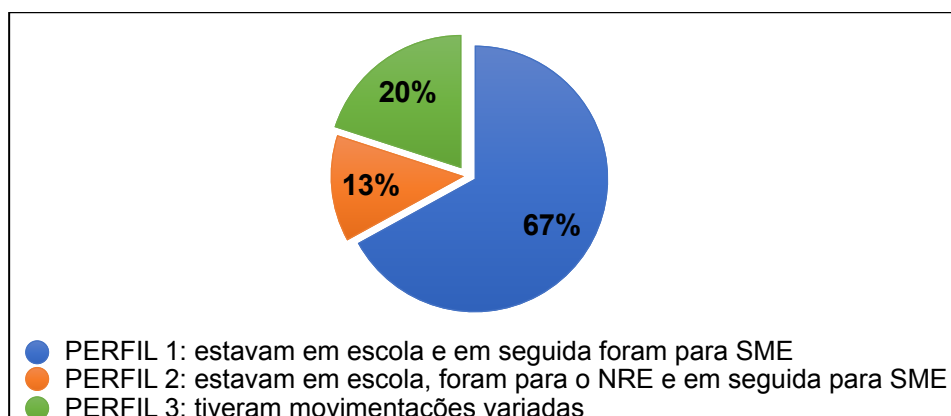


GRÁFICO 38 - PERFIS DE CIRCULAÇÃO DOS TÉCNICOS PELOS ESPAÇOS E FUNÇÕES DA EDUCAÇÃO.

FONTE: Banco de dados próprio.

Elaboração própria.

Ao definir os diferentes perfis dos técnicos, tendo como critério a circulação desses servidores durante sua carreira, observa-se no gráfico 38 que 67% movimentaram-se da escola para a SME (perfil 1) e que 13% atuaram em escola, foram para os NREs e, posteriormente, para a SME (perfil 2). Há entre os gerentes, 20% de profissionais que – anterior ao trabalho na SME – circularam por vários

espaços e cargos, num movimento contínuo de ir e vir. No entanto, também é possível evidenciar maior homogeneidade na trajetória dos servidores que compõem o grupo 4 desta investigação.

A análise da circulação dos servidores agrupados nos perfis 1 e 2 – que apresentam certa regularidade no percurso de ocupação dos cargos de livre nomeação – será mais aprofundada na sequência.

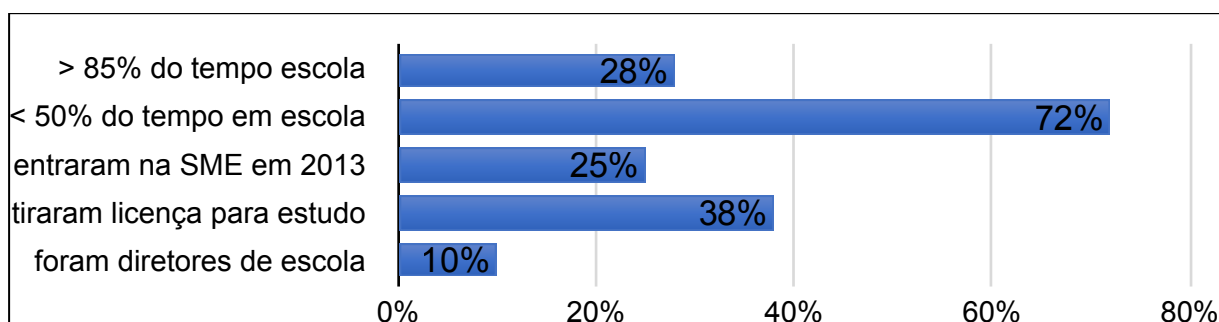


GRÁFICO 39 - PERFIL 1 - DETALHAMENTO DA CIRCULAÇÃO DOS TÉCNICOS NA EDUCAÇÃO.  
 FONTE: Banco de dados próprio.  
 Elaboração própria.

Examinando o detalhamento exposto no gráfico acima, referente a 67% dos técnicos agrupados no perfil 1, é possível concluir que o vínculo com a escola, observado anteriormente, não é tão intenso, pois 72% dos servidores permaneceram lá menos de 50% de seu tempo de serviço. Curiosamente, há um percentual de servidores que apresenta uma circulação bem atípica, 25% ocuparam cargos na SME somente em 2013 e 28% permaneceram nas escolas por um período superior a 85% de seu tempo de serviço.

Reitera-se, nesse grupo, a relevância da competência técnica como recurso de poder para ocupar e permanecer nos cargos da administração educacional, pois 38% dos profissionais usufruíram de licença para estudos de pós-graduação *stricto sensu*.

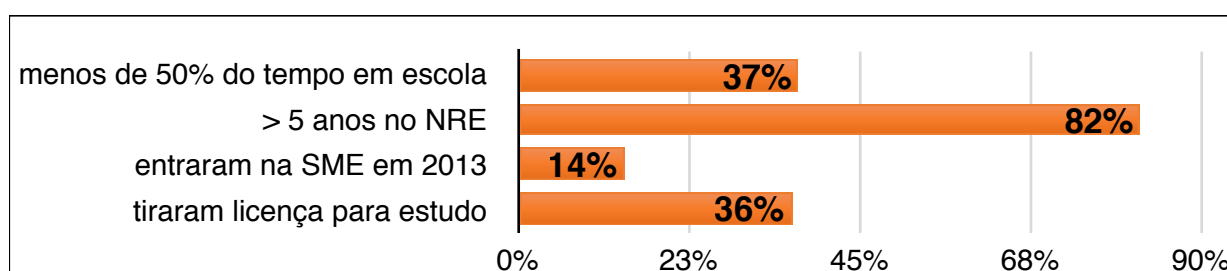


GRÁFICO 40 - PERFIL 2 - DETALHAMENTO DA CIRCULAÇÃO DOS TÉCNICOS NA EDUCAÇÃO.  
 FONTE: Banco de dados próprio.  
 Elaboração própria.

No perfil 2, também destaca-se o percentual de servidores afastados para estudos de pós-graduação, 36%. Ao contrário do perfil 1, cuja movimentação foi direta da escola para a SME, nesse grupo 82% dos profissionais permaneceram por mais de cinco anos no NRE, antes de ocuparem um cargo na SME, onde 14% ingressaram apenas em 2013.

Analisar as regularidades que caracterizam cada perfil dos servidores que ocupam os cargos de livre nomeação na administração educacional da SME ajuda a compreender as razões e os critérios que determinam sua ocupação e, mais ainda, que garantem sua permanência nesse espaço. Não obstante, não se pode afastar a análise do conjunto de servidores, sob pena de tecer generalizações a partir dos casos atípicos. Por isso, o gráfico a seguir retrata a totalidade da amostra dos técnicos.

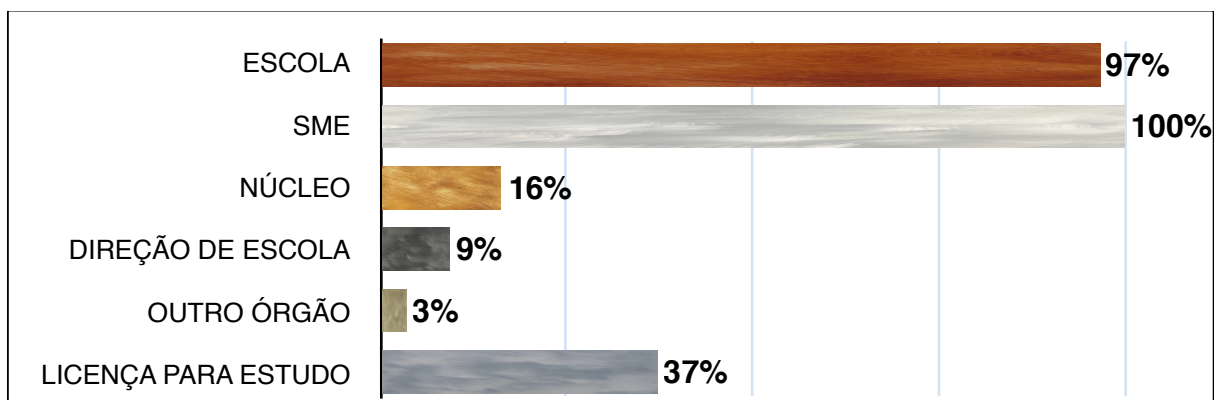


GRÁFICO 41 - PERCENTUAL DE TÉCNICOS, SEGUNDO O TIPO DE ESPAÇO EM QUE JÁ ESTIVERAM ATUANDO, DURANTE SUA CARREIRA NA RME.

FONTE: Banco de dados próprio.

Elaboração própria.

O grupo 4, técnicos que atuam no nível operacional da administração educacional do município de Curitiba, estão representados no gráfico acima, cujos dados revelam que 3% destes profissionais nunca trabalharam no ambiente escolar. Coincidentemente, esse mesmo percentual corresponde ao número de servidores que foram cedidos para atuação em outros órgãos.

É igualmente necessário destacar que 9% foram diretores de escola e 16% já assumiram alguma função no Núcleo Regional da Educação. Todavia, o dado mais significativo para este estudo é a quantidade de profissionais licenciados para pós-graduação em mestrado e doutorado (37%), uma vez que a competência técnica é um dos recursos de poder da burocracia.

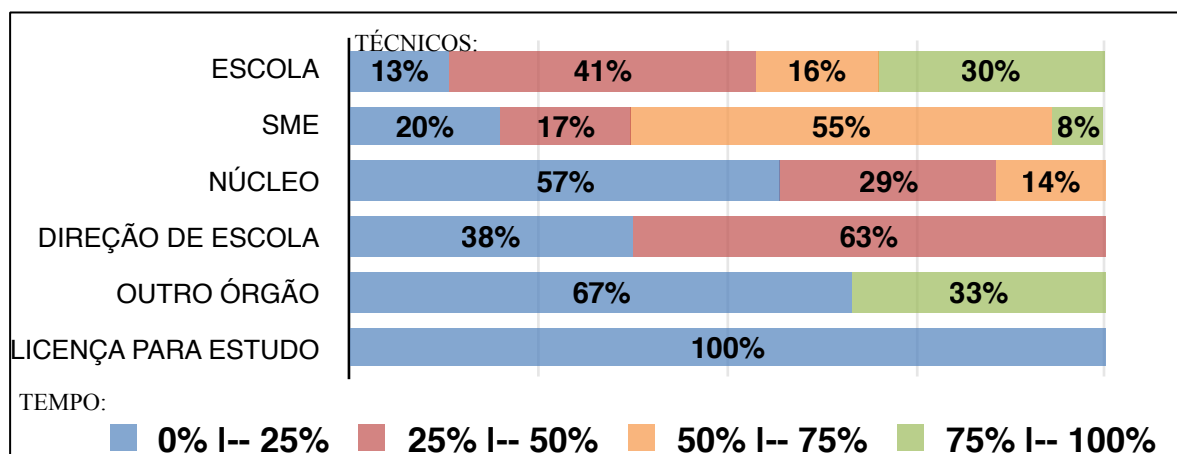


GRÁFICO 42 - PERCENTUAL DO TOTAL DE TÉCNICOS, SEGUNDO O PERCENTUAL DE TEMPO MÉDIO QUE PERMANECERAM NOS DIFERENTES ESPAÇOS, CARGOS E FUNÇÕES, DURANTE SUA CARREIRA NA SME.

FONTE: Banco de dados próprio.

Elaboração própria.

Ao se observar o gráfico acima, chama a atenção o fato de que 54% dos técnicos que trabalharam na escola ficaram nesse espaço por um período inferior a 50% de seu tempo de serviço. Não obstante, 63% dos profissionais que estão na SME permanecem lá por mais da metade de suas carreiras.

Essa permanência de servidores na burocracia educacional ocorre a despeito de uma carreira na administração pública, pautada em critérios mais universalistas. Do mesmo modo, a ausência da carreira justifica que 33% dos técnicos cedidos para outros órgãos, atuem por lá mais de 75% do seu tempo de serviço, haja vista os cargos de livre nomeação não serem ocupados, exclusivamente, por critérios técnicos e universais.

A inferência acerca de gramáticas mais vinculadas à dominação tradicional, no processo de recrutamento dos servidores que atuam no nível operacional da hierarquia administrativa, se mostra também nos percentuais de mudanças que ocorrem, com esse grupo, nos períodos que sucedem os pleitos municipais majoritários.

Cabe frisar, que as mudanças apresentadas no próximo gráfico, foram mais recorrentes entre os servidores que ocupavam funções denominadas de “serviços” do que entre aqueles cuja função era de “assistência”. Do mesmo modo, há um movimento curioso que amplia a circulação dos servidores em períodos de reeleição e se mantém mais estável em períodos de trocas de governo.

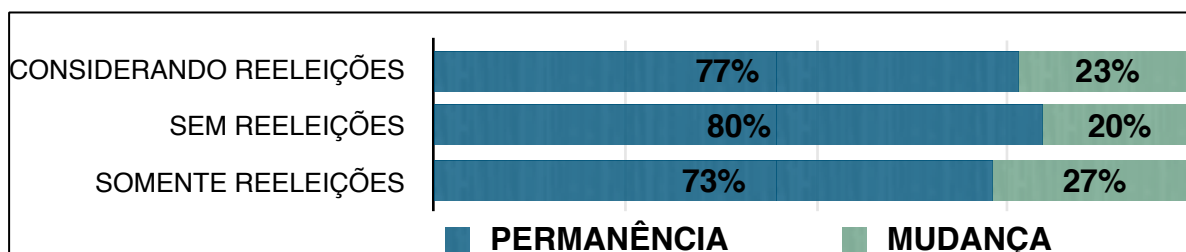


GRÁFICO 43- PERCENTUAL MÉDIO DE CIRCULAÇÃO DOS TÉCNICOS, NOS ESPAÇOS E NÍVEIS DE ATUAÇÃO - ESCOLA, NRE, SME - NO PRIMEIRO ANO DE CADA NOVO MANDATO DE GOVERNO MUNICIPAL, NO INTERVALO DE 1979 A 2013.

FONTE: Banco de dados próprio.

Elaboração própria.

Os percentuais de circulação da equipe técnica-operacional é bastante significativo: 20% em períodos de mudança de governo e 27% em períodos de reeleição de prefeito. Esses dados revelam que este é o grupo mais suscetível às políticas eleitorais e, por conseguinte, aos princípios administrativos permeados por traços patrimonialistas.

Destarte, de todos os pleitos municipais analisados, as eleições de 2012 foram as que provocaram maior circulação entre os técnicos, apesar de não se caracterizar como reeleição. O percentual de circulação, em relação às mudanças em 2013, estão registradas no gráfico 44.

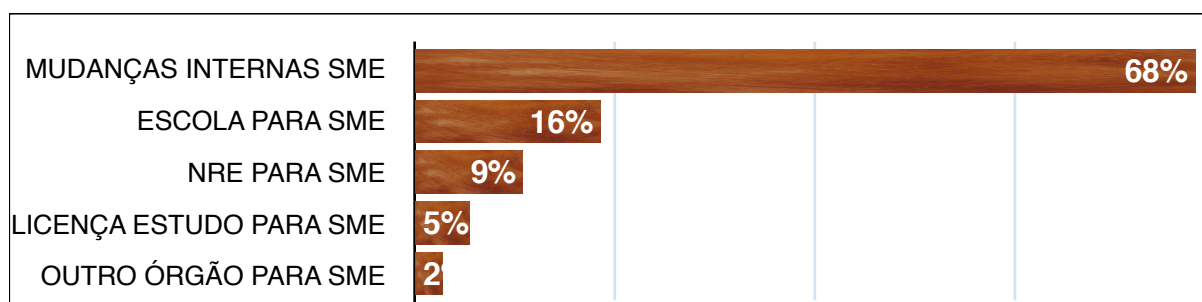


GRÁFICO 44 - CLASSIFICAÇÃO DAS MUDANÇAS OCORRIDAS NO GRUPO DE TÉCNICOS, EM PERCENTUAIS, NO ANO QUE SUCEDEU O PLEITO MUNICIPAL DE 2012.

FONTE: Banco de dados próprio.

Elaboração própria.

É notória a circulação interna dos técnicos na SME, no entanto, essa movimentação amplia um recurso de poder que, por um lado, dificulta a regulação política e, por outro, facilita o engolfamento de grupos e interesses particulares. Esse recurso de poder está associado ao conhecimento privado dos procedimentos informais institucionalizados, os quais ampliam a eficácia da política em seus processos de execução, pois os caminhos alternativos geram celeridade e objetividade aos interesses em jogo.

É também a posse desse “segredo” que fortalece a permanência dos técnicos em suas posições na hierarquia educacional, cristalizando-se em “estamentos” administrativos. Por isso, para este trabalho, esse grupo foi denominado de “burocracia neoestamental” e representado pela figura que segue.

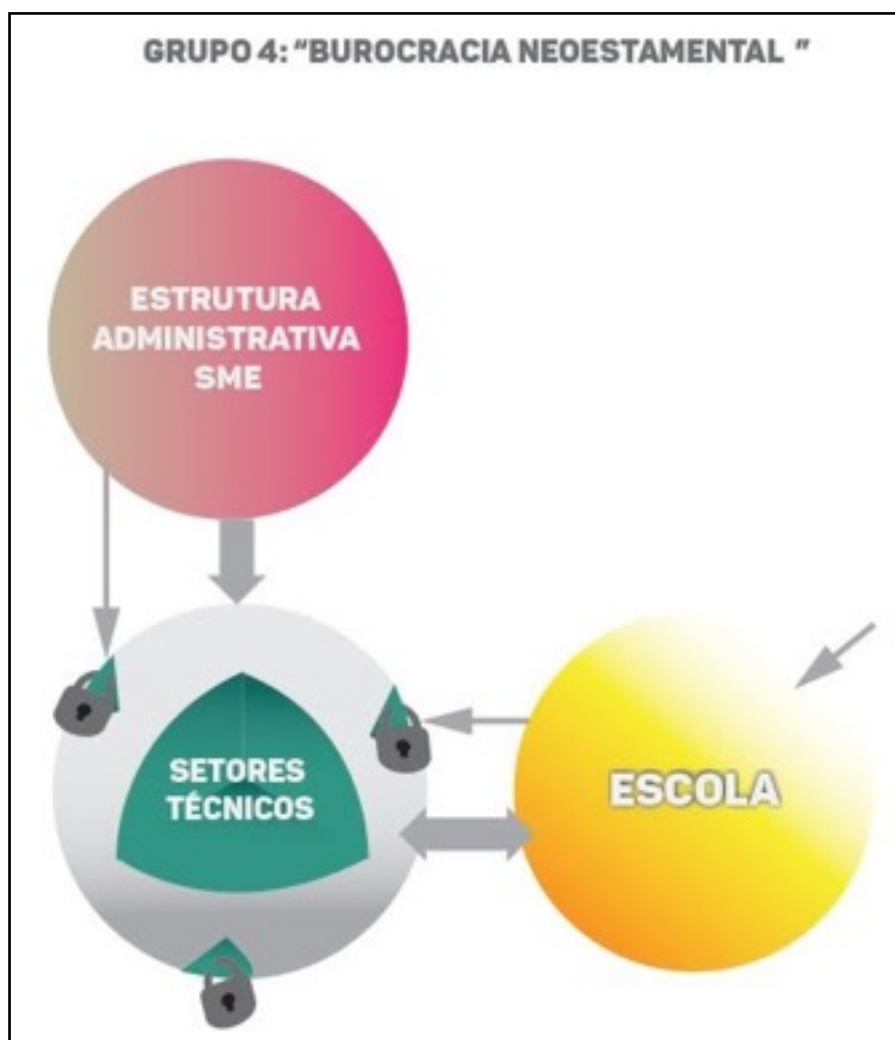


FIGURA 22 - BUROCRACIA NEOESTAMENTAL - BUROCRACIA ADMINISTRATIVA EDUCACIONAL DA SME, GRUPO 4.  
Elaboração própria.

A figura revela a comunicação intensa entre os técnicos e a escola e entre eles e os demais níveis da estrutura administrativa educacional, a qual se estabelece em função da execução dos trâmites que materializam a implementação das políticas educacionais. Assim, sob a responsabilidade destes profissionais encontra-se a execução dos procedimentos que foram planejados no departamento e organizados na gerência.



Por conseguinte, não raras vezes, o protocolo a ser executado dissocia-se da intencionalidade que lhe deu origem, constituindo-se ao longo do tempo numa prática reificada que sobrepõe a forma ao conteúdo. Essa prática reificada, descolada de sua gênese, cria um simulacro que se torna o grande recurso de poder deste grupo de servidores, pois paralelo ao fluxo oficial, constrói-se uma rede de protocolos informais que só eles conhecem plenamente e sobre os quais procuram manter “segredo”.

Esse recurso de poder, além de garantir sua permanência na função, amplia sua rede de relações e fortalece sua autonomização criando espaços de “discrecionabilidade”. Assim, contraditoriamente, o nível de atuação operacional – cuja natureza hierárquica reduziria seu poder de influenciar as políticas públicas – pode projetar grande tensionamento na dinâmica entre políticos e burocratas, na medida em que interfere diretamente na execução final das políticas, criando obstáculos, facilidades e caminhos paralelos.

Esse comportamento também imprime maior fragilidade à organização burocrática na medida em que substituiu o universalismo de procedimentos pela solução dos problemas – ainda que eficaz – por meio de casuísmos e interesses particulares.

É preciso notar, portanto, que o “universalismo de procedimentos” está sujeito a um elevado grau de arbítrio produzido pelas circunstâncias específicas e, portanto, pela contingência, envolvida nas relações assimétricas no interior da administração e entre os diferentes espaços de atuação da educação: escola, NRE e SME.

Ao contrário do senso comum, a fragilidade da organização burocrática não está na rotina, mas localiza-se, inequivocamente, na solução dos problemas por meio da criação de protocolos construídos por interesses singulares que se travam nas relações assimétricas de poder da estrutura hierárquica da administração pública. Esse movimento agrega interesses intra e extraburocráticos nem sempre condizentes às atribuições inerentes ao cargo. Como afirma Merton (1970),

Disso resulta a configuração da burocracia com interesses e objetivos próprios que nem sempre se coadunam com o interesse do público ou das autoridades da cúpula do poder administrativo. Em outras palavras, a comunidade de interesses e de destino do burocrata fazem-no desenvolver, paralelamente à organização formal, uma organização informal que emerge sempre que os interesses atuais ou futuros do grupo parecem ameaçados.

Junto com o orgulho do ofício que o faz resistir mesmo a mudanças de rotina, isto leva à cristalização da conduta como forma padronizada de defesa e de resistência às mudanças organizacionais, principalmente quando partidas de pessoas alheias ao grupo. (p.55)

Sumarizando, o grupo 4 é o que possui maior contingente de servidores e também o que apresenta menor poder na hierarquia formal administrativa, sua função é operacional e há pouco espaço para influenciar as decisões, em qualquer etapa da formulação e implementação das políticas públicas.

Os servidores que compõem este grupo estiveram mais tempo na escola e continuam mantendo uma relação mais direta com esta instância. Entretanto, pela ausência de poder inerente à função, e segundo a hipótese levantada com esta investigação, há uma tendência entre a burocracia de baixo escalão na formação de grupos que se auto-protegem, constituindo “feudos” modernos que garantem sua auto-reprodução, via formas mais tradicionais de dominação.

Esses “feudos” são marcados por um processo sofisticado de regras que formalizam protocolos complexos e, com frequência, morosos, mas que podem ganhar ritmos diferenciados pela intervenção dos próprios técnicos. Isso é possível porque estes servidores detêm o monopólio dos mapas que definem os percursos e, numa espécie de acordo “involuntário” entre os “feudos”, criam caminhos alternativos que se tornam conhecimento privado (segredo). Assim, o servidor amplia seu poder pessoal (pela via do segredo), a despeito do baixo poder inerente à função que ocupa.

O segredo é expressão do controle informal do fluxo de recursos materiais em redes personalistas, marcadas por relações assimétricas de poder que priorizam demandas pessoais e corporativas em detrimento ao “interesse geral”. A assimetria de poder nessa “rede de relações” substitui o universalismo de procedimentos por princípios privados de “solidariedade”.

Nesse íterim, a execução de procedimentos que corresponderia a uma obrigação da função, em razão do segredo, torna-se uma dívida. Não é mais a “função” – presente na hierarquia administrativa – mas o servidor, privadamente, que regulará as relações com a instituição. Assim, o “segredo” – antípoda do público – permite a criação de uma “rede de relações” baseada em práticas clientelistas que, por um lado perpetuam estes “técnicos” na função e ampliam suas chances de ascender a outros níveis de atuação de maior poder e prestígio e, por outro lado,

ampliam significativamente o poder político de quem controla essa burocracia neoestamental. Este controle torna-se um instrumento importante de dominação na estrutura administrativa e um recurso de poder pouco discutido na literatura que trata da burocracia.

Por fim, a possibilidade de romper com os “feudos” e com os mecanismos de solidariedade pessoal e corporativa remete à revisão dos critérios de recrutamento destes burocratas. A ideia de carreira na administração pública aparece como alternativa para arrefecer os diferentes artifícios que, sobejamente, utilizam-se da lealdade pessoal e dos interesses privados em detrimento ao universalismo de procedimento como mecanismo de regulação da execução dos fluxos administrativos. Assim, a provisão de servidores para o nível operacional da SME poderia ocorrer por meio de mecanismos em que o mérito, a transparência e a impessoalidade pudessem se sobrepor ao “segredo” e fragilizar as formas de dominação tradicional vinculadas ao clientelismo e às práticas de patronagem.

A considerar os procedimentos de seleção hoje existentes na Secretaria Municipal da Educação, estes cargos poderiam ser ocupados por processos seletivos internos, baseados no mérito e no tempo de serviço, e definidos por um tempo determinado que permitisse a rotatividade dos servidores, sem comprometer a rotina da burocracia. Ficariam excluídos dessa carreira os cargos eletivos para direção de escola e os cargos de livre nomeação da média e alta burocracia, pelo compromisso que devem assumir com o plano de governo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação realizada, situada na esfera da *politic*, teve como objeto de estudo o processo de recrutamento da burocracia educacional no município de Curitiba. Para construir as análises pertinentes ao problema da pesquisa elencou-se alguns aspectos que lhes são atinentes, dentre eles a circulação dos servidores nos espaços e níveis de atuação da administração pública educacional, sua permanência, sua trajetória para acesso aos cargos de livre nomeação e seu tempo de serviço. Para Evans e Rauch (1999) o recrutamento é um indicador de grande relevância para análise da burocracia e do seu grau de institucionalização.

A organização do trabalho burocrático, no Brasil, quando confrontado com os critérios de recrutamento de seus servidores públicos, apresenta avanços indelévels, apesar da permanência de práticas eivadas pela dominação tradicional patrimonialista. Assim, a formação de corpos permanentes do Estado não é recente no país e teve grande impulso com a criação do DASP, na década de 1930 e com a Constituição de 1988, que institucionalizou a forma de ingresso no serviço público por meio de concurso.

Desse modo, há uma similitude com o processo de recrutamento dos servidores da rede municipal de ensino de Curitiba, cujo princípio meritocrático já estabelecia o mecanismo do concurso público antes mesmo da Constituição Federal de 1988<sup>161</sup>. No entanto, tal iniciativa não restringiu a criação de novas formas de ingresso na administração pública.

Por conseguinte, há atores na burocracia educacional que assumem a função pública por outros caminhos, como os burocratas, cujo vínculo se forjou pelo acesso aos cargos de livre nomeação. Compreender quem eles são, qual a sua trajetória e que recursos de poder acessam foi o objeto de análise desse estudo.

---

<sup>161</sup> O ingresso para atuar nas creches seguiu outro percurso, pois estes espaços estavam vinculados à Secretaria da Criança e só foram incorporados pela Secretaria Municipal da Educação em 2003.

Nesse ínterim, a primeira síntese apresentada reiterou a ausência de uma univocidade nos processos de racionalização da burocracia, especialmente no tocante ao recrutamento, nomeação, limites da discricionariedade e recursos de poder. Essas formas distintas de institucionalização da burocracia trouxeram consigo a exigência de rever os papéis desempenhados pelos dois principais atores na dinâmica do Estado – o político e o burocrata.

No tocante à especificidade que marca a atuação desses atores, a separação entre ambos talvez não seja tão universal e delimitada como propõe algumas teorias administrativas e organizacionais. De fato, política e administração apresentam grande dinamismo e tensionamento nas arenas decisórias, aproximando-se ou dicotomizando-se de diferentes formas, em contextos históricos e conjunturais singulares.

É a formulação e implementação das políticas públicas, submetidas aos diferentes interesses em jogo (dentre eles os interesses da sociedade civil) que permitirão criar mecanismos de cooperação ou de competição entre estes atores, podendo, inclusive, alterar os recursos de poder de que eles dispõem.

Nesse contexto, em que se tecem as relações entre burocratas e políticos, há um novo ator que assume uma posição relevante na Secretaria Municipal investigada. Trata-se do dirigente público. O dirigente público estabelece uma relação direta de responsividade com o político e seu principal recurso de poder é a competência gerencial e não, exclusivamente, a competência técnica; ele compõe o alto escalão da administração, sem precisar, obrigatoriamente, ocupar o cargo do topo da hierarquia.

Ademais, pelo papel que lhe cabe e pelas competências singulares que requer, o mecanismo de seleção também deverá distinguir-se daqueles mais universais, acrescentando um vínculo de responsabilidade com o político e com a implementação de seu programa. Entrementes, em espaços com menor grau de institucionalização, essa nomeação poderá ser marcada por critérios de confiança pessoal, pertencimento a redes sociais, política de patronagem e clientelismo.

O tempo de permanência em cargos de dirigentes públicos tende a ser curto, pois depende da vontade do político eleito e, por consequência, também os cargos de médio escalão – vinculados ao dirigente público e de livre nomeação –

teriam sua temporalidade reduzida, haja vista a posição ocupada não ser auferida por critérios impessoais tampouco por regras atinentes aos concursos públicos.

Essa premissa cria embaraços quando cotejada com a realidade da administração pública municipal investigada, pois os dados revelaram longos períodos de permanência nos cargos de livre nomeação, nos diferentes níveis de atuação hierárquica: programática, auxiliar, gerencial e operacional.

Preliminarmente, há duas hipóteses a serem inferidas nesse caso. A primeira se refere à permanência concomitante do político ou do grupo político no poder executivo municipal; a segunda, à capacidade de empoderamento dos servidores públicos que acessam esses cargos e, por meio deles, ampliam seus recursos de poder e garantem sua permanência na administração pública.

Percebe-se, assim, um movimento explícito na institucionalização da burocracia educacional municipal de Curitiba, cujo percurso vai da politização da máquina pública à sua captura pelos servidores que conquistaram novos recursos de poder, sendo que estes últimos objetivam estabelecer-se nela ao mesmo tempo em que ampliam a sua influência. Pode-se observar a materialidade dessa inferência no tratamento dos dados do capítulo quatro e na plasticidade do organograma da Secretaria Municipal da Educação – cuja alteração de gerências, serviços e assistência se faz independentemente de mudanças em seu ordenamento jurídico.

Assim, os tensionamentos gerados na esfera administrativa não estão postos em relação direta à similitude do burocrata real com o modelo “típico-ideal”<sup>162</sup> metodologicamente construído por Weber, mas na cristalização de dois comportamentos organizacionais opostos: a ausência da burocracia ou sua autonomização. Convém frisar, sobejamente, que burocracia é poder, além de lembrar que Weber já antecipara sua preocupação com a autonomização da burocracia e com o arrefecimento político nos processos de regulação da

---

<sup>162</sup>O “tipo-ideal” em detrimento a um recurso analítico é tomado como ideal a ser alcançado e passa a balizar a realidade. Tem-se, assim, uma inversão de propósitos na busca de conhecer a realidade: ao invés de aproximar-se da realidade com o recurso analítico do “tipo-ideal” busca-se enquadrá-la nesse modelo. Decorre desse movimento, as inúmeras críticas à inviabilidade organizacional do modelo típico burocrático e se reduz o estudo da burocracia a um problema essencialmente organizacional. O risco, nestes casos, é transformar a tentativa de compreender a realidade como ela é em denúncia do que ela não é. Para Bertero (1981) trata-se de uma confusão que muitos pesquisadores estabelecem entre a organização burocrática e o tipo ideal descrito por Weber – que, de recurso puramente metodológico, no qual não cabe identificação com a realidade, é transformado em modelo prescritivo.

administração, insistindo que o absolutismo burocrático poderia ameaçar a legitimidade do Estado.

(...) sob a dominação legal, o exercício diário da autoridade fica nas mãos da burocracia. Mesmo o sucesso na disputa por votos em debates parlamentares e nas eleições legislativas pode resultar em nada se não for acompanhado de um controle efetivo sobre a implementação administrativa. Quando não se consegue tal controle, a burocracia usurpa o processo de decisão política de acordo com sua *tendência fundamental de transformar todos os problemas políticos em problemas administrativo*. (BENDIX, 1986, p.338).

Essa usurpação do processo de decisão política pela burocracia destaca com grande lucidez que o problema central da burocracia não é somente administrativo ou organizacional; mas, como define Martins (1997), epistemológico – fenômeno de poder. A organização burocrática existe, portanto, apenas como espaço necessário ao exercício específico de poder que se construiu com o Estado Moderno de Direito. Com efeito, não há um modelo ideal, senão aquele construído num sistema formal e impessoal que poderá assumir, em sua morfologia, desenhos bem distintos.

Esses pressupostos reafirmam a relevância de estudos dirigidos ao conhecimento do burocrata, pois é imprescindível saber quem ele é e como opera no poder público – sob pena de perder qualquer possibilidade de controle sobre a burocracia, cuja racionalidade formal permite criar pontos de tensão, competição ou cooperação nas arenas decisórias, pois a burocracia representa o domínio da razão sobre outras formas de dominação. Sobrepõe-se, portanto, à tradição, ao carisma, ao afeto e, concomitantemente, afasta-se da pujança da esfera privada.

Não obstante, o adensamento dos princípios atinentes à “ética da convicção” pode levá-la a um insulamento, anestesiando seu *corpus* profissional na interpretação dos problemas emanados da sociedade. Essa insensibilidade favorece a autonomização da burocracia e a encerra numa rotina inflexível, convertendo-a em uma “entidade” que pretende organizar a sociedade segundo seus regulamentos. Há, neste caso, uma inversão de valores e papéis que evanesce a origem da razão burocrática.

Por outro lado, as marcas históricas e culturais da dominação tradicional, eivada por gramáticas de cunho mais patrimonialista, também podem afetar a

burocracia e transformar servidores públicos em corporações que perseguem interesses particulares intra e extraburocráticos.

Outro aspecto de grande destaque acerca do objeto investigado refere-se ao introvertido relacionamento entre a política e a administração. Se está nas mãos do burocrata materializar o Estado para o cidadão comum, este não poderá fazê-lo às expensas do controle político. A dominação racional legitima a aceitação, pelo conjunto da sociedade, de regras, condutas e orientações formuladas por um pequeno contingente de burocratas. O grande risco, neste caso, é a dogmatização da ciência. Trata-se de um poder disputado internamente e entre as esferas da administração e da política.

Na dimensão administrativa, perquirindo o objeto investigado, foi possível inferir que a burocracia encontra estratégias específicas para manter seu poder num espectro de possibilidades que transitam pelas diferentes gramáticas da dominação tradicional e burocrática.

A burocracia se apresenta, assim, como instância de poder em si mesma. O caminho que fomenta as relações de poder é, contraditoriamente, a disfunção de seu papel: a burocratização. Ao afastar-se do objeto – pela insensibilidade às demandas sociais – e aproximar-se da forma, da rotina, maior também será o empoderamento da burocracia. Por isso, Weber ressaltava a supremacia da política.

Conhecer a burocracia e o modo como a mesma opera no Estado é indispensável para entender a correlação de forças que tensiona o próprio Estado no cumprimento de seu papel na sociedade contemporânea, especialmente nos processos de formular e implementar alternativas possíveis e inovadoras aos problemas que pautam a agenda política.

Though these are important, it is even more important to have a sense of the complexity, intensity, and unpredictability that characterize government. Government is experienced less as a set of structures and processes than as a kind of endless bombardment of issues and events that have to be coped with. Accounts of this political world, including the one featured in this volume, almost always overstate its coherence and give a greater sense of its control of events than is actually experienced. (LEVIN, 2005, p. x)<sup>163</sup>

---

<sup>163</sup> Apesar de serem fatores importantes, é ainda mais importante se ter uma noção da complexidade, intensidade e imprevisibilidade que caracteriza o governo. O governo tem menos experiência como um conjunto de estruturas e processos do que com um tipo de bombardeio sem fim de questões e eventos que precisam ser atendidos. Relatos deste mundo político, inclusive aquele apresentado neste volume, quase sempre exageram a sua coerência e dão mais ênfase ao seu controle dos eventos do que eles realmente vivenciaram. (LEVIN, 2005, p. x)



A defesa enfática de Levin (2005) acerca da imprevisibilidade que caracteriza o governo remete aos diferentes interesses e conflitos que lá se encontram – inclusive de administradores e políticos. Com efeito, os dados coletados permitiram inferir, a partir das regularidades que expressaram, que é a própria burocracia que controla a si mesma, pois a despeito de mudanças político-partidárias e/ou de concepções de planejamento educacional e da organização do trabalho pedagógico escolar, observa-se uma permanência muito acentuada dos mesmos profissionais na burocracia da SME. No máximo, há mudanças nos níveis de atuação, mas não uma troca efetiva dos sujeitos ou de quem eles representam. Este é um fato importante a considerar: não é suficiente a mudança da pessoa singular, mas da representação que ela expressa.

Por conseguinte, se os dados apontam para uma permanência dos burocratas na administração educacional – independentemente de mudanças no governo – poder-se-ia concluir, a princípio, que não há um peso político-partidário ou de concepção de planejamento educacional no processo que resulta do recrutamento ou da permanência dos profissionais na burocracia administrativa da SME. No entanto, o peso político-partidário na indicação da composição da burocracia administrativa não está marcado nas pessoas que permaneceram ou que foram convidadas a compor a equipe. Ao contrário, está expresso nos sujeitos excluídos desse convite. Na apreensão da burocracia e de seu *modus operandi* as ausências podem ser mais substanciais do que aquilo que está revelado. A exceção, ou seja, a troca de servidores, apenas comprova a regra. As saídas ou mudanças de cargos e funções ocorreram pelas mãos e pelo desejo da burocracia, para atender às suas necessidades específicas, dentre elas, a burocratização e a rotina que alimentam e ampliam seu poder.

Mais uma vez, é mister resgatar a indagação de Weber acerca do tema em tela: quem controla a burocracia? Se for a própria burocracia que controla a si mesma, urge, segundo o próprio Weber, construir mecanismos democrático-representativos, externos a ela, para conter o seu poder.

Nesse aspecto, a democracia deliberativa se põe como horizonte possível para o controle externo da burocracia, pois acentua o papel central dos governos na definição dos rumos da política pública e, concomitantemente, cria mecanismos democráticos de representação que definem os processos pelos quais os problemas

inseridos na agenda política serão formulados e solucionados, definindo os caminhos de execução das políticas.

Essa *forma* de encaminhar as possíveis soluções para os problemas sociais não está descolada de seu *conteúdo* democrático e, pela coerência que expressa, arrefece o poder discricionário da burocracia na medida em que, inversamente, amplia a participação de sujeitos que representam as diferentes vozes que estão presentes na sociedade.

A participação cidadã inerente à democracia deliberativa cria fissuras na autonomização burocrática na medida em que quebra o discurso uníssono que – sob a aparência da eficácia e da eficiência – pode esconder decisões políticas tomadas sob a égide de resquícios patrimonialistas e de gramáticas tradicionais.

As regularidades visíveis no tratamento dos dados coletados permitiram afirmar que o recrutamento da burocracia que compõe as funções de mando no interior da SME investigada representa uma única voz. Há, portanto, uma tendência a recrutar os iguais, ainda que, contraditoriamente, algumas exceções se façam presentes – desde que, obviamente, não alterem a rotina já instituída.

Nesse aspecto, por mais eficaz que possa ser a atuação da burocracia ela, quase sempre, expressará a incapacidade de tomar as melhores decisões no processo de execução de uma política, pois não há espaço na burocracia para discussões coletivas que superem a fragmentação das ações previamente regulamentadas.

A ausência – na constituição da burocracia – da diversidade de representação existente na educação reduz a possibilidade de encontrar alternativas efetivas para os problemas oriundos da agenda política educacional. No entanto, a presença de novas vozes e novos olhares neste grupo poderia provocar fissuras no acesso a determinados recursos de poder, especialmente aqueles que se forjam na informalidade.

Não resta dúvida acerca do papel central da burocracia nas arenas decisórias bem como da importância de conhecer e controlar os burocratas. No entanto, cabe frisar ainda a importância de se resgatar essa dimensão usualmente desconsiderada pelo modelo racional burocrático teórico, a dimensão informal só captada no movimento empírico da realidade, mas que traz consequências indeléveis às decisões políticas. Beetham (1988) é assertivo nessa análise: “Se o

poder característico dos superiores é para tomar iniciativas, o poder dos subordinados pode ser usado para modificar, atrasar ou obstruir essas iniciativas.” (p.35).

Com efeito, investigar o perfil do burocrata e o caminho que este percorre para alcançar postos que o colocam como sujeito pertencente à alta burocracia e, por conseguinte, com maior poder de influir nas decisões, permite aproximar-se de um aspecto raramente tratado pelo modelo burocrático que concentra seus estudos nas “versões oficiais da realidade”, que são as estruturas informais da organização. Estrutura esta que “não se encontra descrita nos estatutos e que raramente aparece nos jornais.” (BERGER, 1983, p. 43)

Essa informalidade ganha status quando se torna recurso de poder e passa a orientar as políticas públicas em qualquer uma de suas fases, como foi observado com o grupo quatro, denominado nesta pesquisa de “burocracia neoestamental”. Comumente, a informalidade acompanha o pressuposto do “segredo” e da discricção, acessada para tornar o procedimento universal um privilégio ou uma *benesse*. Essa postura organizacional ofende os princípios republicanos na medida em que privatiza o público. Por isso, para este grupo, a proposta de recrutamento prevê a ocupação dos cargos por meio de processo seletivo que considere o mérito, o tempo de carreira, a participação em processos formativos pertinentes às atividades a serem desempenhadas e a dedicação integral, bem como a necessária rotatividade para inviabilizar a formação de novos “feudos” na burocracia administrativa.

Entrementes, esse mecanismo implicaria numa reorganização da carreira do magistério<sup>164</sup>, que deveria ser estruturada por meio de categorias definidas de acordo com as atividades a serem desempenhadas, por exemplo, docência, coordenação pedagógica, atividade técnico-operacional, assessoramento administrativo, assessoramento pedagógico. Ficariam excluídos dessa carreira os cargos eletivos para direção de escola e os cargos de livre nomeação da média e alta burocracia, pelo compromisso que devem assumir com o plano de governo.

Além do aludido grupo, essa investigação identificou outros três perfis de burocratas na SME, cuja caracterização considerou o nível de atuação na hierarquia

---

<sup>164</sup> Tradicionalmente, as carreiras são estruturadas de acordo com a formação profissional e não consideram a inclusão de categorias definidas a partir de atividades a serem desempenhadas. Esse formato é bastante inelástico e impede qualquer alteração nas atribuições dos servidores, caracterizando “desvio de função”. (Marconi, 2006)

administrativa, as atribuições previstas no Regimento Interno e a trajetória profissional.

Como afirmado anteriormente, essa pesquisa reitera que os cargos e funções, aqui denominados de média e alta burocracia, respectivamente, nível de gerência (SME), nível auxiliar (NRE) e nível de atuação programática (SME), permanecem como cargos e funções de livre nomeação, mas de prerrogativa do servidor público que compõe o quadro próprio de pessoal da SME. A possibilidade de nomeação de pessoas externas ao serviço público (*outsiders*) permaneceria restrita aos cargos de dirigentes públicos (Secretários e Superintendentes), como cargos comissionados.

Acerca dessa inferência, cabe ainda ressaltar o predomínio na literatura de que a livre nomeação para cargos da alta burocracia tem se pautado por critérios políticos e pela patronagem impregnada ao jogo partidário e ao governo de coalizão. Entretanto, como foi trabalhado nessa pesquisa, novos atores surgem da relação dinâmica entre políticos e burocratas nas arenas institucionais, dentre eles, o dirigente público – que busca ampliar a permeabilidade da burocracia aos interesses sociais expressos na formulação das políticas, sem deixá-la engolfada.

Esse novo ator, na estrutura da administração pública, pode contribuir decisivamente para a governança e para a implementação eficaz das políticas, assumindo também certa responsividade com o político eleito pelo qual passou sua nomeação, conforme já se inferiu anteriormente. Assim, a possibilidade de nomear e destituir pessoas não representa *per si* o exercício de práticas clientelistas e de patronagem, especialmente na alta e média burocracia, embora o poder de nomeação indiscriminado, em todos os níveis da hierarquia administrativa possa ser objeto de materialização de gramáticas mais conservadoras. (BONIS, 2010; PACHECO, 2003; ABRUCIO, 1999; MARTINS, 1995)

Esse movimento de patrimonialização ou politização da burocracia, diferentemente da regulação política, se pauta pela lógica eleitoral autointeressada, maximizada pela ausência de carreira na administração pública – independentemente dos níveis de atuação e da escala de nomeação. (LONGO, 2007)

Há, portanto, dois pontos fulcrais na relação da política com a burocracia: de um lado, a carreira e a livre nomeação e, do outro, o controle e a regulação política acerca do qual Abrucio e Loureiro observam que,

(...) grande parte da literatura que analisou a relação entre burocracia e política neste século – especialmente no caso brasileiro – teve como concepção básica a preocupação em evitar a chamada “politização” da burocracia, visão esta baseada em uma leitura da obra de Weber a qual desconsiderou o pressuposto do controle mútuo e, sobretudo, a importância do controle político da burocracia, pontos fundamentais da teoria weberiana. (p.4)

No que concerne à carreira, vários autores a associam à profissionalização da burocracia e a sua consequente impessoalidade e legalidade no trato com a máquina pública. No Brasil, tradicionalmente, a carreira está vinculada ao concurso público de provas e títulos, estabilidade e ascensão por senioridade. No entanto, esse não foi o modelo adotado para a administração pública brasileira, com exceção das carreiras dos militares e dos diplomatas.

Destarte, nem o modelo mais tradicional de carreira, nem um possível modelo mais flexível – que mantivesse os princípios de uma organização formal e impessoal – sedimentaram o processo de recrutamento da burocracia. Via de regra, tal como ocorre com a organização administrativa da Secretaria Municipal da Educação investigada, os cargos e funções são de livre nomeação. Esse mecanismo pode gerar certo grau de politização da burocracia e de uso clientelista do emprego público, principalmente quando a nomeação atinge todos os níveis de atuação da hierarquia administrativa, não possui uma avaliação para ocupação dos cargos e ainda permite a nomeação de pessoas externas ao quadro de pessoal.

Nesse contexto, a restrição sugerida nesse trabalho – para que os cargos de livre nomeação fossem prerrogativa dos servidores de carreira do Estado – reduziria a marca de gramáticas mais clientelistas. Em que pese a necessidade do político nomear profissionais que atuem como dirigentes públicos, essa flexibilidade deveria permanecer associada a critérios vinculados ao mérito, pois como afirma Longo (2007)

(...) a flexibilidade sem mérito é, na realidade, a flexibilidade de uns poucos: aqueles que além de aceder ao poder, se permitem patrimonializar a

administração em favor de seus próprios projetos, por mais legítimos que sejam. (p. 225)

Considerando estes argumentos, essa investigação concluiu que a natureza da função a ser exercida na administração pública educacional municipal pode impor critérios distintos para o recrutamento e a nomeação dos burocratas. Foram identificados, no conjunto dos dados empíricos, quatro perfis singulares de burocrata e mais o dirigente público.

No alto escalão da burocracia foram caracterizados os servidores que encontram-se no nível de atuação programática (SME) e no nível de atuação auxiliar (NRE), respectivamente denominados, “burocracia insulada” e “burocracia com representação política”. A trajetória dos dois grupos demonstrou com grande nitidez a clivagem entre planejamento e execução das políticas públicas, bem como os recursos de poder que são acessados pelos diferentes grupos. Precisamente por esta razão, acrescida do tensionamento entre burocratas e políticos na dinâmica do Estado, entende-se que se tratam de cargos de livre nomeação, cuja restrição seja imposta pela ocupação de servidores da carreira do magistério.

Do mesmo modo, o nível de atuação de gerência, denominado de “burocracia formal”, responsável pela organização dos processos de implementação das políticas públicas e pelo controle de sua execução, permanecendo como função de livre nomeação de prerrogativa dos servidores ficará mais permeável à regulação política, evitando a prevalência de gramáticas mais corporativas e da captura da máquina de Estado pelos servidores.

A mudança sugerida neste estudo se dirige ao quarto grupo, aqui denominado de “burocracia neoestamental”, representado pelo nível de atuação técnico-operacional que ocupa funções de assistência e de serviço. A magnitude desse grupo associada à sua capilaridade com diferentes “redes” da administração e das instituições-fins amplia sua discricionariedade e pode convertê-la em arbítrio por meio de um recurso de poder informalmente acessado – os caminhos paralelos aos fluxos oficiais da burocracia educacional. Esses caminhos informais institucionalizados, não raramente, são utilizados nas relações assimétricas de poder para garantir a permanência e a ascensão a outras funções da hierarquia administrativa. Entretanto, mesmo institucionalizados, esses fluxos informais

compõem uma “rede” de comunicação e execução restrita, tornando-se um grande recurso de poder privado sob o domínio de um grupo que se protege.

Considerando as razões apontadas anteriormente, entende-se que neste nível de atuação administrativa as funções deveriam ser ocupadas, exclusivamente, por mecanismos meritocráticos previstos na carreira e orientados pelo pressuposto da rotatividade – condição que implicaria na reestruturação da carreira hoje existente.

Engana-se quem acredita que os cargos de baixo escalão da hierarquia administrativa estão alijados dos recursos de poder. Burocracia é poder em qualquer nível de atuação, como relata Levin (2005) de modo inequívoco,

In the longer run all the operational details have a powerful effect on overall success. Aside from the intrinsic value of good service, deficiencies can quickly generate large political problems. People who do not get their pension cheques on time or for the right amount tend to be quite miffed, and say so. As the Ontario government discovered, if water quality is not adequately controlled, the ensuing problems can rapidly create high political costs. The same is true in many, many areas of government: something seemingly insignificant can turn into a huge political issue. (LEVIN, 2005, p. 43)<sup>165</sup>

Na direção apontada por Levin (2005) é possível ainda acrescentar que os burocratas do nível de atuação operacional adquirem, no dia a dia, um poder que não está diretamente ligado ao cargo ou função que ocupam, como afirma Mechanic “(...) lower participants in organizations can often assume and wield considerable power which is not associated with their positions as formally defined within these organizations.” (1962, p.5)<sup>166</sup>

David Mechanic (1962) destaca que o poder que os burocratas da base adquirem – e que não está associado ao lugar que ocupam na instituição – imbrica-se à possibilidade destes controlarem informações, pessoas e instrumentos no exercício diário de cumprimento de suas tarefas, se trata de um poder informal que

---

<sup>165</sup> [A longo prazo, todos os detalhes operacionais têm um efeito poderoso sobre o sucesso em geral. Sem levar em consideração o valor intrínseco de um serviço bem prestado, as deficiências podem rapidamente gerar grandes problemas políticos. As pessoas que não recebem a sua aposentadoria a tempo, ou cujo valor não está correto, geralmente ficam indignadas e vocalizam a sua insatisfação. Conforme o governo de Ontario descobriu, se a qualidade da água não for controlada corretamente, os problemas resultantes podem rapidamente levar a altos custos políticos. O mesmo se pode dizer sobre as diversas áreas do governo: algo aparentemente insignificante pode se tornar um enorme problema político. (LEVIN, 2005, p.43) – Tradução nossa]

<sup>166</sup> [ (...) colaboradores que ocupam cargos inferiores na sua organização muitas vezes assumem e exercem um grande poder, o qual não está necessariamente associado com a descrição do seu cargo. (1962, p.5) – Tradução nossa]

escapa à regulação das chefias escalonadas em posições superiores na hierarquia institucional. Ademais, “(...) power is a function not only of the extent to which a person controls information, persons, and instrumentalities, but also of the importance of the various attributes he controls”. (p.11)<sup>167</sup>

Ao destacar a importância de conhecer o valor de alguns atributos que possam ser controlados pelos burocratas que ocupam cargos inferiores na hierarquia institucional, este autor enfatiza o poder da “rede de relações”.

The most effective way for lower participants to achieve power is to obtain, maintain, and control access to persons, information, and instrumentalities. To the extent that this can be accomplished, lower participants make higher-ranking participants dependent upon them. Thus dependence together with the manipulation of the dependency relationship is the key to the power of lower participants. (MECHANIC, 1962, p.16)<sup>168</sup>

A obtenção, a manutenção e o controle das pessoas, informações e/ou instrumentos necessários ao cumprimento eficiente dos propósitos institucionais são marcados, indiscutivelmente, pelo lugar que cada burocrata ocupa, ainda que numa posição escalonadamente inferior.

In any organization the person's location in physical space and position in social space are important factors influencing access to persons, information, and instrumentalities. Propinquity affects the opportunities for interaction, as well as one's position within a communication network. Although these are somewhat separate factors, we shall refer to their combined effect as centrality within the organization. Other factors remaining constant, the more central a person is in an organization, the greater is his access to persons, information, and instrumentalities. Some low participants may have great centrality within an organization. An executive's or university president's secretary not only has access, but often controls access in making appointments and scheduling events. Although she may have no

---

<sup>167</sup> [(...) o poder é uma função, não somente na medida em que uma pessoa tem o controle sobre as informações, pessoas e instrumentalidades, mas também sobre a importância dos vários atributos controlados. (p.11) – Tradução nossa]

<sup>168</sup> [O modo mais eficaz para os colaboradores que ocupam cargos inferiores alcançarem o poder é obtendo, mantendo e controlando o acesso a pessoas, informações e instrumentalidades. Na medida em que isso possa ser atingido, os colaboradores que ocupam cargos inferiores fazem com que os colaboradores com maior hierarquia dependam deles. Esta dependência, associada à manipulação do relacionamento dependente é o fator preponderante para garantir o poder dos colaboradores que ocupam cargos inferiores. (MECHANIC, 1962, p.16) – Tradução nossa]



great formal authority, she may have considerable power. (MECHANIC, 1962: 32)<sup>169</sup>

Mechanic (1962) revela, assim, outros recursos de poder que a burocracia pode acessar e intensifica a compreensão que sustentou teoricamente essa investigação, qual seja, a necessidade de superar a dicotomização entre política e burocracia. Por essa razão, a investigação em tela permitiu identificar quatro perfis de burocratas que atuam na administração da educação pública municipal e, concomitantemente, apontar a necessária preocupação – que exigirá novas pesquisas e estudos – acerca do modo singular de atuação desses profissionais, a partir das posições que ocupam e dos recursos de poder que acessam.

Na dinâmica do Estado, marcada pelo tensionamento entre políticos e administradores, também se projeta, com esta pesquisa, a necessidade de compreender o papel da burocracia e de seus diferentes grupos no processo decisório, em três movimentos distintos: no que tange a decisões políticas que se revestem de decisões técnicas, no que se refere à transformação de determinadas demandas em não-decisão e na redefinição da política pelas mãos dos burocratas do nível operacional. Cabe lembrar, a esse respeito, os estudos de Mollenkopf (1992) que definem quatro interesses envolvidos nas relações entre Estado e sociedade, dentre eles, os interesses da burocracia – além dos interesses da população, das lideranças políticas e do mercado.

Esses interesses nem sempre se mostram de modo tão claro e tão cindidos, como foi possível analisar neste trabalho, ainda que brevemente, quando da construção da liderança política do grupo de Jaime Lerner, consolidada pela influência de técnicos do IPPUC que ocuparam postos-chave da administração e representavam mais os interesses políticos do que os interesses da burocracia.

---

<sup>169</sup> Tradução: [Em todas as organizações, a localização do indivíduo no espaço físico e a sua posição no espaço social são fatores importantes que afetam o seu acesso a pessoas, informações e instrumentalidades. A proximidade afeta as oportunidades de interação, bem como a posição do indivíduo na rede de comunicação. Apesar de serem fatores um tanto individuais, vamos nos referir ao seu efeito conjunto como centralidade dentro da organização. Se os outros fatores permanecerem constantes, quanto mais central for o cargo do indivíduo na organização, maior será o seu acesso a pessoas, informações e instrumentalidades. Alguns dos colaboradores que ocupam cargos inferiores talvez estejam posicionados perfeitamente no centro na organização. A secretária do executivo de uma empresa ou do reitor de uma universidade não só tem acesso aos seus superiores, mas na maioria dos casos controla o acesso a eles, quando se trata de agendar reuniões ou eventos. Apesar de não ter autoridade formal, ela poderá ter uma considerável parcela de poder. (MECHANIC, 1962, p. 32) – Tradução nossa]

Também desponta como possibilidade de ampliação dos estudos iniciados com esta investigação, a necessidade de se compreender como se constroem as lideranças intra-burocráticas na administração da educação. Conhecê-las pode ajudar no processo de regulação política e no arrefecimento da captura da máquina de Estado pelos servidores. Ademais, indagações como essa retomam uma premissa weberiana central no debate do tema em tela: quem controla a burocracia? Nessa perspectiva, ganha centralidade as posições que se encontram no nível de atuação gerencial, médio escalão da burocracia, cuja dominação pela alta burocracia – que seleciona e nomeia seus ocupantes – pode definir sua permanência no poder.

Como já foi tratado anteriormente neste trabalho, a escolha para os cargos de livre nomeação é importante, principalmente, porque “afeta diretamente a governabilidade e a governança do sistema político-administrativo brasileiro.” Isso ocorre porque a capacidade do governo formular e implementar políticas públicas “(...) dependem, em boa parte, da escolha de pessoas capazes de realizar os projetos do governo e que estejam politicamente afinadas com seus objetivos.” (OLIVIERI, 2007: 147)

É por isso que Weber defendia a possibilidade de nomeação do alto escalão do governo conforme a alternância de poder decorrente das eleições, porque a burocracia não é corresponsável pela política senão pela aplicação impessoal da regra e da obediência à norma. Entretanto, quando é a própria burocracia que seleciona os cargos de livre nomeação do médio escalão, que consequências trará para a política?

Há ainda um último desafio para investigações futuras. Trata-se da necessária discussão acerca da profissionalização das funções públicas e da constituição (ou não) de suas carreiras. É mister ampliar o debate sobre os processos de seleção, recrutamento e nomeação da burocracia educacional, sobre suas atribuições e recursos de poder, sobre o papel que desempenham nas relações com políticos e com os cidadãos que acessam o poder público, sobre seu poder discricionário e sobre os mecanismos de avaliação de sua atuação. Conhecer quem representa a burocracia educacional e qual sua trajetória para acessar os postos da hierarquia administrativa, objeto de investigação dessa pesquisa, é só o primeiro passo.

Por fim, cabe ressaltar os limites que marcam esta investigação, dentre os quais destaca-se a inexpressiva quantidade de trabalhos acerca das carreiras burocráticas do setor público, em especial no setor da educação. Mesmo na área da Ciência Política, autores como Martins (1985/1995), Schneider (1994), Gouvêa (1994), Loureiro & Abrucio (1999), Cheibub (2003) e Machado (2003) reiteram a fragilidade dos estudos acerca das carreiras burocráticas e de sua constituição no cenário político-administrativo brasileiro.

Outra dificuldade que permeia trabalhos dessa natureza refere-se aos empecilhos que se entropõem na coleta de dados, especialmente na esfera municipal, em que os mecanismos de transparência e de publicização da ação do Estado não se encontram plenamente consolidados ou se construíram a partir de procedimentos que inviabilizam seu acesso ou só o permitem parcialmente. Não é menor, também, a dificuldade erigida dos processos informais que constituem a burocracia e sua atuação, os quais não se encontram nos registros oficiais e, portanto, facilmente escapam às investigações.

A despeito dos limites que circundam essa pesquisa, foi possível traçar quatro perfis singulares da burocracia educacional, permitindo uma compreensão inicial dos processos de recrutamento e dos recursos de poder que esses diferentes grupos de servidores acessam. Ademais, também foi possível evanescer a estanque separação entre políticos e burocratas, cuja cristalização dos papéis os transformam, de um lado, em tomadores de decisão e, de outro, em executores e administradores. Esses resultados, se porventura não surpreendem, apontam aspectos da realidade educacional ainda pouco debatidos e, assim, suscitam novas possibilidades de estudos acadêmicos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERBACH, J.; PUTNAM, R. & ROCKMAN, B. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracy*. Cambridge, Mass: Harvard University, 1981.

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais*. RAP. Rio de Janeiro, v. 39, n.2, 2005.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Política e Burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 14, n. 41, 1999.

ALTHUSSER, L. P. *Ler o Capital*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1980.

ARAGÃO, C. V. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. *Revista do Serviço Público*. Ano 48, n. 3, 1997. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fGraacad48.pdf> Acesso em: 01 de março de 2013.

ARRETCHE, Marta T. da S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, vol. 14, n. 40, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712.pdf>. Acesso em: 21 de agosto de 2010.

\_\_\_\_\_. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

ABRAHAMSSON, B. *Bureaucracy or Participation: the logic of organization*. Beverly Hills: Sage, 1977.

ANDRADE, Regis de Castro; JACCOUD, Luciana (orgs.) *Estrutura e organização do Poder Executivo*. Brasília: ENAP, vol. 1, 1993.

ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. Constituição, governo e democracia no Brasil. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 21, n. 61, 2006.

AVELINO Filho, G. Clientelismo e política no Brasil: revisitando velhos problemas. In: *Novos Estudos*, n. 38, 1994 [http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisas.fgv.br/arquivos/george\\_avelino\\_clientelismo\\_e\\_politica.pdf](http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisas.fgv.br/arquivos/george_avelino_clientelismo_e_politica.pdf) Acessado em: 24/09/2013.

AVELLAR, Hélio de Alcântara. *História Administrativa e econômica do Brasil*. 2. ed., Rio de Janeiro: FENAME, 1976.

AVRITZER, L. *A moralidade da democracia*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

AZEVEDO, Fernando de. *A cultura brasileira*. São Paulo: Melhoramento, 1963.

AZEVEDO, J. M. L. *A educação como política pública*. Campinas: Autores Associados, 1997.

AZEVEDO, J. M. L. e AGUIAR, M. A. da S. Políticas de educação: concepções e programas. In: WITTMANN, Lauro C. & GRACINDO, Regina V. (coords.). *O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil (1991-1997)*. Brasília: ANPAE; Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

BALL, S. J; MAINARDES, J. *Políticas Educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011.

BEETHAM, D. A burocracia. Lisboa: Editorial Estampa, 1988. Disponível em: [http://biblioteca.fd.unl.pt/Opac/Pages/Document/DocumentCitation.aspx?UID=08f7b6e7-f2e4-4944-9e1a-d372d33a6446&DataBase=10406\\_BIBLIO](http://biblioteca.fd.unl.pt/Opac/Pages/Document/DocumentCitation.aspx?UID=08f7b6e7-f2e4-4944-9e1a-d372d33a6446&DataBase=10406_BIBLIO). Acesso em: 15 de junho 2013.

BENDIX, Reinhardt. *Max Weber: um perfil intelectual*. Brasília: UNB, 1986.

BENNIS, W. Organizations of the future. In: SHAFRITZ, Jay M. & HYDE, Albert. *Classics of Public Administration*. California: Wadsworth Publishing Company, 1967 p. 284-296

BERGER, P. L. *Perspectivas sociológicas. Uma visão humanística*. Petrópolis: Vozes, 1983.

BERTERO, Carlos O. Tipologias e teoria organizacional. *ERA*. Vol. 21, n. 1, jan/mar, 1981.

BLANCHET, Luiz Alberto. *Curso de Direito Administrativo*. 5. ed. Curitiba: Juruá, 2006.

BLAU, P.; SCOTT, R. W. *Organizações formais*. São Paulo: Atlas, 1970.

BOBBIO, N. *Estado, governo, sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

\_\_\_\_\_. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, N. [et. al] *Dicionário de Política*. 13. ed. vol. 1, Brasília: UNB, 2010. p. 1-665

\_\_\_\_\_. *Dicionário de Política*. 13. ed. vol. 2, Brasília: UNB, 2010. p. 667-1318

BONIS, Daniel de.; PACHECO, Regina Silvia. Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R.S. (orgs.) *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

BOURDIE, P. *Sociologia*. (Org. Renato Ortiz). São Paulo: Ática, 1983.

\_\_\_\_\_. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

BORDIGNON, Genuíno. *Gestão da Educação no Município: sistema, conselho e plano*. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BRANCO, G. C.; VEIGA-NETO, A. *Foucault: filosofia e política*. Editora Autêntica.

BRANDÃO, Z. *Conversas com pós-graduandos*. Rio de Janeiro: Forma e Ação, 2010.

BRASIL. Constituição (1998). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

\_\_\_\_\_. Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *O Conselho de Reforma do Estado*. Cadernos MARE da Reforma do Estado. Brasília: MARE, 1997

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed.34; Brasília: ENAP, 1998.

BROWN, R. H. Bureaucracy as Praxis: Toward a Political Phenomenology of Formal Organizations. *Administrative Science Quarterly*. 1978, n. 23, p. 365-382. Site: [web.a.ebscohost.com/abstract?direct=true&profile=ehost&scope=site&authtype=crawler&jrnl=00018392&AN=3985779&h=CXOppncRX%2fMryklcgfe2Nt%2bKADjtvUkFrOTxhpc81fZf%2fBV7tDubDWcQDpVGWw5kzxH%2fYi%2fYi%2foYQWEPkHAo584%2fw%3&crl=f](http://web.a.ebscohost.com/abstract?direct=true&profile=ehost&scope=site&authtype=crawler&jrnl=00018392&AN=3985779&h=CXOppncRX%2fMryklcgfe2Nt%2bKADjtvUkFrOTxhpc81fZf%2fBV7tDubDWcQDpVGWw5kzxH%2fYi%2fYi%2foYQWEPkHAo584%2fw%3&crl=f) Acessado em 18/01/2014.

BRUNSSON, Nils. *A organização da hipocrisia*. Os grupos em acção: dialogar decidir e agir. Porto: Edições Asa, 2006.

CAMARGO, R. B. et al. Financiamento da educação e remuneração docente: um começo de conversa em tempos de piso salarial. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 341-363, maio/ago. 2009.

CAMPANTE, R. G. Patrimonialismo em Faoro e Weber. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, 2003.

CAMPOS, Regina Cely de. *As políticas educacionais para o município de Curitiba no período de 1982-1993 e a qualidade da escola pública: limites, possibilidades e perspectivas*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1993.

CAMPOS, M., *Reflexionando sobre la calidad de la educación*. II Encuentro Latinoamericano de la sociedad civil para la incidencia en políticas educativas: reflexionando sobre la calidad de la educación. Santa Cruz, Bolívia, (dez. 2003).

CANO, I. Nas trincheiras do método: o ensino da metodologia das ciências sociais no Brasil. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 14, n. 31, set./dez. 2012, p. 94-119.

CARVALHO, J. M. A burocracia imperial: a dialética da ambiguidade. In: *Dados* (21): 7-31, Rio de Janeiro, 1979.

\_\_\_\_\_. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual. In *Dados* (40), n. 2, Rio de Janeiro, 1997. [www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003) Acessado em 19/01/2014.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CASTOR, B. V. J. *O Brasil não é para amadores: Estado, governo e burocracia na terra do jeitinho*. Curitiba: Travessa Editores, 2004.

CASTRO, M. L. S.; WERLE, F. O. C. *Temáticas privilegiadas em periódicos nacionais: uma análise das publicações na área de administração da educação (1982-2000)*. *RBPAE* – v.25, n. 3, p. 491-521, set./dez. 2009.

CARDOSO, Fernando Henrique. *O modelo político brasileiro e outros ensaios*. 2. ed., São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1973.

\_\_\_\_\_. Notas sobre a Reforma do Estado. In: *Novos Estudos CEBRAP*, n. 50, 1998.

CASASSUS, Juan. *Descentralización y desconcentración de los sistemas educativos em América Latina: fundamentos y dimensiones críticas*. Santiago, Chile: mimeo, 1989.

CHAUÍ, Marilena. *Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Editora Moderna, 1981.

CHIZZOTI, Antônio. A Constituinte de 1823 e a Educação. In FÁVERO, Osmar. *A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas, SP: Autores Associados, 2001. p. 31.

CODATO, Adriano Nervo; SANTOS, Fernando José dos (orgs). *Partidos e eleições no Paraná: uma abordagem histórica*. Curitiba – PR: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TER-PR), 2006.

COELHO, João G. Lucas; OLIVEIRA, Antonio C. Nantes. *A nova Constituição – avaliação do texto e perfil dos constituintes*. Rio de Janeiro: INESC: Revan, 1989.

COSTA, Vera Lúcia Cabral (org.) *Descentralização da Educação - Novas Formas de Coordenação e Financiamento*. São Paulo: FUNDAP/Cortez, 1999.

CROZIER, M. *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: The University of Chicago Press, 1964.

CUNHA, Mário Wagner Vieira da. *O sistema administrativo brasileiro, 1930-1950*. Rio de Janeiro: CBPE/INEP, 1963.

CURITIBA. *Lei Municipal n.º 1127 de 02 de agosto de 1955*. Reorganiza os órgãos da Prefeitura Municipal de Curitiba, cria e extingue cargos, e dá outras providências. Disponível em: [http://domino.cmc.pr.gov.br/contlei.nsf/735cd5bfb1a32f34052568fc004f61b8/d6adb00abb87dfbb032569030076bc8a?](http://domino.cmc.pr.gov.br/contlei.nsf/735cd5bfb1a32f34052568fc004f61b8/d6adb00abb87dfbb032569030076bc8a?OpenDocument) OpenDocument. Acesso em: 14/11/2014.

\_\_\_\_\_. Departamento do Bem-estar Social. Diretoria de Educação. *Relatório de 1963-1966*. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 1966.

\_\_\_\_\_. Departamento do Bem Estar Social. Diretoria de Educação. *Relatório anual de 1967*. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 1967.

\_\_\_\_\_. *Plano de Educação*. Curitiba: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, 1968.

\_\_\_\_\_. *Relatório da Secção de Orientação Pedagógica – janeiro/julho 1972*. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 1972.

\_\_\_\_\_. *Relatório geral de atividades de 1976*. Departamento do Bem Estar Social. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 1976.

\_\_\_\_\_. *Relatório geral de atividades*. Departamento de Educação. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 1979.

\_\_\_\_\_. *Relatório Geral de Atividades da Diretoria de Educação à vista do Plano de Ação Anual*. Diretoria de Educação. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 1980.

\_\_\_\_\_. *Relatório Geral de Atividades*. Departamento de Educação. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 1981.



\_\_\_\_\_. *Lei Municipal n.º 6761 de 08 de novembro de 1985*. Dispõe sobre o Magistério Público Municipal. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br> Acesso em: 16/10/2014.

\_\_\_\_\_. *Memória da Rede Municipal de Ensino de Curitiba*. Curitiba: Fundação Cultural de Curitiba, 2010. (Texto por Vidal A. A. Costa).  
CURY, Carlos Roberto Jamil. *Cidadania republicana e educação: governo provisório do Mal. Deodoro e Congresso Constituinte de 1890-1891*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

\_\_\_\_\_. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (orgs.) *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.

\_\_\_\_\_. A educação escolar, a exclusão e seus destinatários. *Educação em Revista*. n. 48, Belo Horizonte, 2008, p. 205-222. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/edur/n48/a10n48.pdf](http://www.scielo.br/pdf/edur/n48/a10n48.pdf) Acessado em: 25/10/2014.

DALLA-BONA, Elisa Maria. *As propostas de treinamento e aperfeiçoamento de professores na Rede Municipal de Ensino de Curitiba – uma análise crítica e uma solução: o assessoramento*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 1990.

DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses; um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil: 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DREIFUSS, René. *O jogo da direita*. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1989.

DURKHEIM, E. *As regras do método sociológico*. São Paulo: Martin Claret, 2004.

EISENSTADT, S. N. Burocratização e desburocratização. In: CAMPOS, Edmundo (org.). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

ESTEVÃO, C. O novo modelo de direção e gestão das escolas portuguesas. A mitologia racionalizadora de uma forma organizacional alternativa. *Revista Portuguesa de Educação*. 1995, v. 8, n. 1, p.87-98. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/547/1/1995%2c8%281%29%2c87-98%28Estevao%29.pdf> . Acesso em 21/10/2013.

EVANS, Peter. *Dependent Development – The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 1979.

\_\_\_\_\_. O Estado como problema e solução. *CEDEC*, 28/29: 107-156, São Paulo: Lua Nova, 1993.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. *American Sociological Review*, vol 64, n. 5, p.748-765, 1999.

FARIA, Eduardo José. O executivo como legislador. *Revista de Informação Legislativa de Brasília*. Ano 22, n. 86, abr/jun 1985.

FARIA, Lia. A questão local: um debate para a educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 22, n. 1, p. 69-84, jan./jun. 2006.

FAORO, R. *Os donos do poder*. Formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre, Globo, 1958.

FARENZENA, Nalu A. *A política de financiamento da Educação Básica*: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FÁVERO, Osmar. *A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

FIGUEIREDO, A. Resenha de Estudos sobre o Executivo. In: *Revista do Serviço Público*. Ano 55, n. 1 e 2, jan-jun, 2004.

FLEISCHER, D. V. Manipulações casuísticas do sistema eleitoral durante o período militar, ou como usualmente o feitiço se volta contra o feiticeiro. In: SOARES, G. A. D.; D'ARAUJO, M.C. (orgs) *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV, 1994.

FONSECA, João P. Municipalizar, verbo transitivo. *Revista da Faculdade de Educação*. São Paulo: n. 18, 1990.

FORMOSINHO, J. A renovação pedagógica numa administração burocrática centralizada. *O Ensino*. 1984, n. 7/10, p.101-107.

FORMOSINHO, J. *Educating for Passivity: a study of Portuguese Education (1962-1968)*. Londres, University of London (Ph.D. Thesis), 1984.

FOSTER, W. *Paradigms and promises: new approaches to educational administration*. New York: Prometheus Books, 1986.

FOUCAULT, M. *Microfísica do Poder*. 5. ed., Rio de Janeiro: Graal, 1985.

\_\_\_\_\_. Nascimento da Biopolítica. Curso no Collège de France (1978-1979). São Paulo: *Revista Estudos Filosóficos* n. 4/2010 – versão eletrônica – ISSN 2177-2967 <http://www.ufsj.edu.br/revistaestudosfilosoficos> DFIME - UFSJ - São João del-Rei – MG, p. 143-157, 2010.

GAETANI, Francisco. Com quem governar? Dilemas da montagem de equipe no Executivo federal. In: NASSUNO, M.; KAMADA, P. *Balanço da reforma do Estado no Brasil*: a nova gestão pública. Brasília: MP/Seges, 2002.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. *Descentralização: um processo a ser acompanhado e avaliado*. Rio de Janeiro: IPEA, 1995. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_364.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_364.pdf) Acesso em 09 de janeiro de 2014.

GATTI, B. A. A construção metodológica da pesquisa em educação: desafios. *RBPAE* - v. 28, n. 1, p. 13-34, jan/abr. 2012.

GEDDES, B. *Politicians dilemmas: building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California, 1994.

\_\_\_\_\_. Building "State" Autonomy in Brazil, 1930-1964. *Comparative Politics*, v. 22, n. 2, p. 217-235, Jan/1990.

GERMANI, Bernadete. *Educação de Tempo Integral: passado e presente na Rede Municipal de Ensino de Curitiba*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2006.

GRAMSCI, ANTONIO. Quaderni del Carcere, N. 6 (1928-1937) – Egemonia (Società Civile) e Divisione dei Poteri, in : Antonio Gramsci. *Note sul Machiavelli sulla Política e sullo Stato Moderno*, Torino : Editori Riuniti, 1991.

GRAMSCI, Antonio. Poder, Política e Partido. São Paulo: Expressão Popular. 1992.

GRINDLE, M. *Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

GENTILI, P. *A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo*. Petrópolis: Vozes, 1998.

GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia Barros de; HERMANN, Jennifer. *Economia brasileira contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2005.

GIRGLIOLI, Pier Paolo. Burocracia. In: BOBBIO, N. (et alii) *Dicionário de Política*. Brasília: UNB, vol. 1, 1995.

GOULDNER, A. W. Conflitos na teoria de Weber. In: CAMPOS, E. (org) *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978 (p. 59-67).

GOUVÊA, Gilda Figueiredo Portugal. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Pauliceia, 1994.

GOUVEIA, A. B. *Partidos políticos e trajetórias da política educacional municipal: um estudo sobre uma administração do PFL em Curitiba e do PT em Londrina (2001-2004)*. 2006. Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de Concentração: Estado, Sociedade e Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2007, 270 p.

GRAHAM, Lawrence S. *Civil service reform in Brazil: principles and practice*. Austin: University of Texas Press for the Institute of Latin American Studies, 1968.

GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política no Brasil*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

HADDAD, S.; SPOSITO, M. P. *Juventude e educação: uma análise da produção de conhecimento*. São Paulo: Relatório Científico Final, FAPESP, 1999.

HAMPTON, D. R. *Administração Contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora McGraw-Hill do Brasil, 1983.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo : Edições Loyola, 1992.

HELLER, A. *O Cotidiano e a História*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, s/d.

HESPANHA, A. M. *As vésperas do Leviathan: instituições e poder político, Portugal – século XVIII*. Coimbra: Livraria Almedina, 1994.

\_\_\_\_\_. As estruturas políticas em Portugal na época moderna, 2001. Disponível em: <http://www.panoptica.org/novembro2006pdf/6DireitoComuneDireitoColonial.pdf> Acesso em: 19/09/2013.

HIRANO, S. *Formação do Brasil colonial: pré-capitalismo e capitalismo*. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2008.

HOCHMAN, Gilberto. Regulando os efeitos da interdependência: sobre as relações entre Estado e saúde pública e construção do Estado (Brasil 1910-1930). In: *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, vol. 6. n. 11, p. 41-60, 1993.

HOLANDA, S. B. de. *Raízes do Brasil*. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IPARDES. *Resultados eleitorais Paraná: 1945-1982*. Curitiba: Fundação Édison Vieira, 1989.

IPPUC. *Revista memória da Curitiba urbana*. Vol. 5, Curitiba: IPPUC, 1989.

JAGUARIBE, Hélio, *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro, MEC/ ISEB, 1958.

KNOUBLACH, A. *A avaliação de alunos na implantação de ciclos de aprendizagem no município de Curitiba à luz da cultura escolar*. Dissertação. São Paulo: PUC, 2003.

KRUGER, L. R. *Gestão burocrática e gestão pedagógica: entre o instituído e instituinte*. Mestrado acadêmico em Educação. Universidade Regional do Noroeste do estado do Rio Grande do Sul, 2012.

KRUPPA, Sonia Maria Portella. O Banco Mundial e as Políticas Públicas de Educação nos anos 90. In: *Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-*

*graduação e Pesquisa em Educação*. Minas Gerais, 2001. Disponível em: <http://www.anped.org.br/24/T0511651397173.doc> Acessado em: 05/01/2014.

KUNHAVALIK, J. P. Ney Braga: trajetória política e bases do poder. In: OLIVEIRA, R. C. (org) *A construção do Paraná moderno: políticos e políticas no governo do Paraná de 1930 a 1980*. Curitiba: Imprensa Oficial do Paraná, 2004.

LABRA, Maria Eliana. Proposições para o estudo da relação entre política, burocracia e administração no setor saúde brasileiro. *Caderno de Saúde Pública*. Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, mar. 1988. Disponível em <[http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X1988000100003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1988000100003&lng=pt&nrm=iso)>. acesso em 03 abr. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X1988000100003>.

LANE, Jan Erik. *The public sector: concepts, models and approaches*. New Delhi: Sage Publications, 1993.

LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Companhia das Letras, 1948.

LEBRUN, G. *O que é poder*. São Paulo: Abril Cultural: Brasiliense: 1984.

LEFORT, C. *Eléments d'une Critique de la Bureaucratie*. Paris: Gallimard, 1979.

\_\_\_\_\_. *A invenção democrática: os limites do totalitarismo*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

LENIN, V. I. *O Estado e a revolução*. São Paulo: Centauro, 2007.

LEVIN, B. *Governing education*. Canada: University of Toronto Press, 2005.

LIMA, C. L. *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LINDBLOM, Charles L., *O processo de decisão política*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

LONGO, Francisco. *Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público*. São Paulo: Fundap, 2007.

LOPES, J. R. B. *Sociedade industrial no Brasil*. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais: Rio de Janeiro, 2008.

LOPES, Luís Simões. *Luís Simões Lopes II* (depoimento, 1990). Rio de Janeiro, CPDOC, 2003.

LUBENOW, J. A. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. *Kriterion* [online]. 2010, vol. 51, n. 121, pp. 227-258. ISSN 0100-512X. <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-512X2010000100012>.

MAAR, W. L. *O que é política*. 11. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.

MACHADO, R. *Por uma genealogia do poder*. In: FOUCAULT, M. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. In: *Revista Sociedade & Educação*. Campinas: vol. 27, n. 94, p.47-69, jan./abr. 2006. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em 22 agosto 2010.

MAINARDES, J. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. In: *Contrapontos*. Itajaí: vol. 9, n. 1, p. 4-16, jan./abr. 2009. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em 22 agosto 2010.

MARTINS, Adelina.; SANTOS, Alfredo S. R. O financiamento da municipalização do ensino no município de São Paulo. In: GIUBILEI, Sonia (org.) *Descentralização, municipalização e políticas educativas*. Campinas: Ed. Alínea, 2001.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial. *Revista do Serviço Público*. ano 48, n. 1, jan/abr 1997.

MARTINS, L. 1985. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

\_\_\_\_\_. *Reforma da Administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral*. Cadernos da ENAP n. 8, Brasília: ENAP, 1995.

MARX, K. *Introdução à crítica da economia política*. Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

\_\_\_\_\_. *Capítulo VI inédito de o capital: resultados do processo de produção imediata*. São Paulo, Editora Moraes, 1996.

\_\_\_\_\_. *O Capital: crítica da economia política*. Livro I V.I Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

\_\_\_\_\_. *Manuscritos econômicos-filosóficos*. Lisboa: Edições 70, 1989.

\_\_\_\_\_. *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2008.

MAQUIAVEL, N. *O príncipe*. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2010.

MARCELINO, Gileno Fernandes. *Evolução do Estado e Reforma Administrativa*. Brasília: Imprensa Nacional, 1987.

MARCONI, Nelson. As políticas de recursos humanos adotadas pelos governos estaduais: um diagnóstico da situação atual e possibilidades de avanços. In: FUNDAP; CONSAD (orgs) *Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados*. Brasília: Consad; São Paulo: Fundap, 2006.

MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Mare, 1995. 83p.

GUERRA, Gregório de Matos. *Obra Poética*. Rio de Janeiro: Record, 1992

MECHANIC, David. Sources power of lower participants in complex organizations. *Administrative Science Quaterly*, v. 7, n. 3, 1962, p. 349-364

MELCHIOR, J. C. A. *O financiamento da educação no Brasil*. São Paulo: EPU, 1987.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. "Relatividade" da Competência Discricionária. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

MENEZES, R. M. Processo de gasto e descentralização na política educacional brasileira. *Em Aberto*, Brasília, v. 18, n. 74, p. 58-71, dez. 2001.

MENEZES, Ana Maria Ferreira. *A autonomia e os recursos tributários municipais no Brasil: uma análise à luz das Constituições Republicanas*. Bahia Análise & Dados. Salvador, v. 13, n. 3, dez.2003.

MERTON, R. K. *Sociologia. Teoria e Estrutura*. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1970.

MOE, Terry M. Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government. *American Political Science Review* 77 (June 1983): pp. 297-332

\_\_\_\_\_. Political Institutions: the neglected side of the story - *Journal of Law, Economics, and Organization* 6 (1990): 213-254. Reprinted in Charles K. Rowley, *Public Choice Theory* (Hant, England: Edward Elgar), 1990.

MOLLENKOPF, J. *A Phoenix in the Ashes: the rise and fall of the Koch coalition in New York City politics*. Princeton: Princeton University, 1992.

MOSQUERA, J. E. F. A votação da ARENA no Paraná. In: CODATO, A. N.; SANTOS, F. J. dos. (orgs.) *Partidos e eleições no Paraná: uma abordagem histórica*. CURITIBA: TRE-PR, 2007.

MOURA, R. *Curitiba: construção e desconstrução de um mito*. Curitiba, 2014. Disponível em: [www.mobilizacuritiba.org.br](http://www.mobilizacuritiba.org.br) Acesso em: 12/01/2015.

MULLER, P.; SUREL, Y. *A análise das políticas públicas*. Pelotas: Educat, 2002.

NASSIF, Luís. *O Brasil e o mito da segurança*. Folha de São Paulo, 7 de janeiro de 1996.

NAZARENO, Louise Ronconi de. Política local e a ocupação de cargos eletivos em Curitiba (1985-2000). In: CODATO, Adriano Nervo; SANTOS, Fernando José dos (orgs). *Partidos e eleições no Paraná: uma abordagem histórica*. Curitiba – PR: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR), 2006.

NAVARO, O. *Entrevista ao projeto Avaliação de experiências em planejamento estratégico de cidades*. Instituto Pólis. Entrevistas Curitiba. Transcrições. Curitiba: 1998.

NEVES, B. V. F. [et.ali.] *Caracterização dos Planos Curriculares de Educação da Rede Municipal de Ensino de Curitiba*. Monografia. Curitiba: UFPR, 1988 (mimeo)

NUNES, Edson de Oliveira. *A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond, 1958.

\_\_\_\_\_. *Política e insulamento burocrático: a economia política do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: ENAP, 1996.

\_\_\_\_\_. Modernização, desenvolvimento e serviço público: notas sobre a Reforma Administrativa no Brasil. In: IPEA, *Perspectivas da economia brasileira*. Brasília: Ipea, 1992.

\_\_\_\_\_. *A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 4. ed., Rio de Janeiro: Garamond, 2010

NUNES, Edson; NOGUEIRA, André; MOLHANO, Leandro; ANDRADE, Helenice; COUTO, Cátia C. *Agências reguladoras e Reforma do Estado no Brasil – inovação e continuidade no Sistema Político-Institucional*. Rio de Janeiro: Editora Garamond Ltda, 2007.

O'DONNELL, Guillermo. *Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa*. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

OFFE, Clauss. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, n. 46, nov./dez., 2012.

OLIVEIRA, Cleiton de. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, Cleiton et al. *Municipalização do ensino no Brasil: algumas leituras*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p. 11-36.

OLIVEIRA, D. *A política do planejamento urbano: o caso de Curitiba*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Campinas: UNICAMP, 1995.

OLIVEIRA, Ricardo Costa de. *Análise dos parlamentares paranaenses na entrada do século XXI*. Curitiba: APUFPR, 2002.



\_\_\_\_\_. Famílias, poder e riqueza: redes políticas no Paraná em 2007. *Sociologias*. n. 18, Porto Alegre, 2007.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. [et ali] *Municipalização do Ensino no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1998.

OLIVIERI, Cecília. *A política de nomeação do alto escalão do Banco Central do Brasil (1985-2000)*. São Paulo. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, 2002.

OLIVIERI, Cecília. Política, Burocracia e Redes Sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. In: *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba: n. 29, nov. 2007, p. 147-168.

OSZLAK, Osear. Notas críticas para uma teoria de la burocracia estatal. In: FLORES, G. y NEF, J. (ed.), *Administración pública: Perspectivas críticas*. San José, Costa Rica, 1984.

PAIVA, Vanilda Pereira. *Educação Popular e Educação de Adultos: contribuição à história da educação brasileira*. São Paulo: Edições Loyola, 1973.

PARO, V. H. *Administração escolar: uma introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 1988.

PERROW, C. B. *Análise Organizacional: um enfoque sociológico*. São Paulo: Editora Atlas, 1981.

PESSANHA, Charles. *Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1964*. Tese de Doutorado. USP. São Paulo, 1997.

PETERS, B. G. Politicians and bureaucrats in the politics of policymaking. In: LANE, J.E. (Ed.) *Bureaucracy and public choice*. London: Sage, 1987

PINTO, José Marcelino R. *A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo*. Educação e Sociedade. 2007, vol. 28, n. 100, p. 877-897

\_\_\_\_\_. O financiamento da educação no governo Lula. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Vol. 25, 2009.

\_\_\_\_\_. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. *Cadernos de Pesquisa*. v. 44, n. 153, jul/set, 2014.

POLANYI, K. *A grande transformação: as origens de nossa época*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

QUEIRÓZ, Eça de. *O primo Basílio/O Conde de Abranhos/Alves & Cia*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1962.

RANCIERE, J. *O desentendimento: política e filosofia*. São Paulo: Editora 34, 1996.

RATTO, Ana Lucia. *Origem e Desenvolvimento da Rede Escolar da Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC) - 1963-1979*. 1994. F. 268. [Mestrado em educação: história, política e sociedade] Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1994.

REHBEIN, M. P. *Curitiba – 50 anos de eleições municipais – as forças políticas que nas democracias e no governo militar disputam o poder*. Dissertação (Departamento de Ciências Sociais). Curitiba: UFPR, 2008.

REIS, Elisa Pereira. Política e políticas públicas na transição democrática. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 9. vol. 3, 1989.

RIBEIRO, Maria Luísa Santos. *História da educação brasileira: a organização escolar*. 13. ed. São Paulo: Autores Associados, 1993.

RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, 2005.

RONDINELLI, D. et al. *Decentralization in developing countries: a review of recent experience*. Washington: The Word Bank, 1986.

RUA, Maria das Graças. & AGUIAR, Alessandra T. A Política Industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de *policy-making*. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 12, dezembro, 1995

SADER, E. (org.) *Gramsci: poder, política e partido*. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

SAES, Décio, *A formação do Estado burguês no Brasil (1888-1891)*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

SÁNCHEZ, F. *A reinvenção das cidades para um mercado mundial*. Chapecó: Argos, 2003.

SANTIN, Janaína Rigo. O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal. *Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia*. 25 a 27 de abril de 2007, UFSC, Florianópolis, Brasil, Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais (NPMS), p. 324-340. Disponível em: [http://www.sociologia.ufsc.br/npms/janaina\\_rigo\\_santin.pdf](http://www.sociologia.ufsc.br/npms/janaina_rigo_santin.pdf) . Acesso em: 10 abr. 2013.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de Ensino e Planos de Educação: o âmbito dos municípios. *Revista Educação & Sociedade*, n. 69, Campinas, dez., 1999.

SCHNEIDER, B. R. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 1994.

\_\_\_\_\_. A conexão da carreira : uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 119, n. 1, jan.-abr, 1995.

SCHWARTZ, Stuart B., *Burocracia e sociedade no Brasil Colonial*, São Paulo, Perspectiva, 1979.

SCHWARTZMAN, Simon, *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro, Campus, 1982.

SILBERMAN, Bernard. *Cages of Reason*. The Rise of the Rational State in France, Japan, The United States and Great Britain. Chicago: Chicago University Press, 1993.

SILVA, Maria Aparecida. *Análise da implantação da escola organizada em ciclos de aprendizagem na rede municipal de Curitiba*. Dissertação (Mestrado em Educação). Curitiba: UFPR, 2006.

SILVA, Márcia. Poder local: conceito e exemplos de estudos no Brasil. *Sociedade & Natureza*, Uberlândia, 20 (2), p. 69-78, dez. 2008.

SOARES, E. A. L. Municipalização: avanço no desafio. *Revista Educação Municipal*. São Paulo, ano 1, n. 3, 1998.

SOARES, Kátia C. Dambiski. *A política de qualificação em serviço dos professores da Rede Municipal de Ensino de Curitiba na gestão Greca (1993-1996): entre o discurso da “Cultura das Elites” e a perspectiva pragmática do trabalho educativo*. Dissertação. (Mestrado em Educação). Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2003.

SOARES, Marcos Aurélio Silva. *A descentralização do ensino no Brasil e a implementação dos sistemas municipais de ensino: razões e determinações*. (Dissertação). Curitiba: UFPR, 2005.

SOCZEK, Marcia Barbosa. *Políticas públicas para a educação infantil no município de Curitiba (1997-2004)*. Dissertação (Mestrado em Educação). Curitiba: UFPR, 2006.

SOLA, Lourdes. Choque Heterodoxo y Transición Política sin ruptura: um enfoque transdisciplinario. *Desarrollo Económico*. Vol. XXVIII, n. 112, 1989.

SOLA, Lourdes; KUGELMAS, Eduardo. Estabilidade econômica e o Plano Real como construção política e democratização – Statecraft, Liberalização econômica. In: SOLA, L. [et. ali.] *Banco Central: autoridade política e democratização – um equilíbrio delicado*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

SOUZA, N. M. Reforma administrativa no Brasil: um debate interminável. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p.54-70, jan./mar., 1994.

SOUZA, Nelson R. *Planejamento Urbano, saber e poder: o governo do espaço e da população em Curitiba*. 1999. F. 316 [tese de doutorado] Faculdade de Filosofia, Letras e ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999.

SOUZA, A. R. 2006. *Perfil da Gestão Escolar no Brasil*. Tese de doutorado (Educação). São Paulo: PUC-SP. Disponível em: <<http://www.nupe.ufpr.br/angelotese.pdf>> Acesso em 08/02/2010.

\_\_\_\_\_. *Reformas Educacionais: Descentralização, Gestão e Autonomia Escolar*. 2005. Disponível em: <<http://www.nupe.ufpr.br/reformasangelo.pdf>> Acesso em: 08/02/2010.

\_\_\_\_\_. A natureza política da gestão escolar e as disputas pelo poder na escola. *Rev. Bras. Educ.* [online]. 2012, vol.17, n. 49, pp. 159-174. ISSN 1413-2478. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782012000100009>. Acessado em: 19/12/2013.

\_\_\_\_\_. Os caminhos da produção científica sobre gestão escolar no Brasil. *RBPAE* – v.22, n. 1, p. 13-39, jan./jun. 2006

SOUZA, Donaldo Bello de e FARIA, Lia Ciomar de (orgs.). *Desafios da Educação Municipal*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. *Política, gestão e financiamento de sistemas municipais públicos de educação no Brasil: bibliografia analítica (1996 – 2002)*. São Paulo: Xamã; Niterói: Intertexto, 2005.

SAVIANI, Dermeval. *História das idéias pedagógicas no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 2007.

SUASSUNA, Ariano. *O Santo e a Porca*. 22. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2010.

SUCUPIRA, Newton. O Ato Adicional de 1834 e a Descentralização da Educação. In: FÁVERO, Osmar. *A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

SUPIOT, A. A crise do espírito de serviço público. In: *ADVERSO*. Revista da Associação de docentes da UFRGS. Porto Alegre: v. 5, n. 7. jul. 1995.

TOMACHESKI, E. G. B. *A trajetória da educação matemática na Rede Municipal de Ensino de Curitiba: do currículo pensado ao vivido*. Dissertação. (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2003.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná*, n. 42, p.103-120, 2005.

TONETO JR, Rudinei. Buchanan e a análise econômica da política. *CEDEC*, 38: 125-145, São Paulo: Lua Nova, 1996.

TOURAINÉ, A. *O pós-socialismo*. Porto: Edições Afrontamento, 1981.

TRAGTENBERG, M. *Sobre educação, política e sindicalismo*. São Paulo: UNESP, 2004. (Coleção Maurício Tragtenberg).

\_\_\_\_\_. *Burocracia e Ideologia*. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2006. (Coleção Maurício Tragtenberg).

\_\_\_\_\_. *Educação e Burocracia*. São Paulo: UNESP, 2012. (Coleção Maurício Tragtenberg).

\_\_\_\_\_. *Administração, poder e ideologia*. São Paulo: UNESP, 2005. (Coleção Maurício Tragtenberg).

TRINDADE, G. *Revista Brasileira de Ciência Política*. [online]. 2013, n. 12, pp. 155-180. ISSN 0103 – Maquiavel e a dimensão simbólica do poder: fundamentos da teoria democrática de Claude Lefort. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-33522013000300007>. Acessado em 18/01/2014.

TYLER, W. *The Sociology of the School: A Review*. Kent, s.e. 1982.

URICOECHEA, Fernando, *O minotauro imperial*. São Paulo: Difel, 1978.

VALLE, Ione [et ali] Democratizar, descentralizar, municipalizar: a expansão do ensino fundamental catarinense. *Cadernos de Pesquisa*. v. 34, n. 121, jan/abr 2004. Disponível em: [www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742004000100009&script=sci\\_arttext&ting=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742004000100009&script=sci_arttext&ting=pt) Acesso em: 23/11/2014.

VIANNA, F. J. de O. *Populações meridionais do Brasil e instituições políticas brasileiras*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982, (Biblioteca do Pensamento republicano, 14).

VIANNA, F. J. de O. *O caso do Império*. Brasília: Senado Federal, 2004.

VIEIRA DA CUNHA, Mario, W., *O sistema administrativo brasileiro (1930-1950)*. Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Cultura, 1963.

VIEIRA, A. M. D. P. Ideários, concepções e práticas na formação de professores da Rede Municipal de Curitiba. *Revista HISTEDBR On-line*. N. 43, Campinas, 2011a.

VIEIRA, Sofia Lerche. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília: v. 88, n. 219, 2007, p. 291-309. Disponível em: [www.rbep.inep.gov.br](http://www.rbep.inep.gov.br) Acessada em: 16/12/2014.

\_\_\_\_\_. *Educação Básica: política e gestão da escola*. Brasília: Liber Livro, 2009.

VIEIRA, Sofia Lerche. Poder local e educação no Brasil: dimensões e tensões. *RBPAE* – v. 27, n. 1, p. 123-133, jan./abr. 2011

VIÑAO FRAGO, A. V. Sistemas educativos y espacios de poder: teorías, prácticas y usos de la descentralización en España. *Revista Iberoamericana de Educación*. Número 4 Descentralización Educativa (y 2). Enero - Abril 1994, p. 29-64. Disponível em: <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie04a02.PDF> Acesso em: 17 de agosto de 2013.

WAHRLICH, Beatriz S. de, *Reforma administrativa na era de Vargas*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1983.

WAHRLICH, Beatriz S. de, Reforma administrativa federal brasileira. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, vol. 8, abr./jun. de 1974. p. 27-75.

\_\_\_\_\_. de. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas – uma apreciação geral. *Revista de Administração Pública*: vol. 18, n. 1, 1984.

WASHINGTON, P. de A. *Paraná político de cabo a rabo*. Curitiba: Noé, 1999.

WEBER, M. *Gesammelte Politische Schriften*. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1958.

\_\_\_\_\_. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: The Free Press, 1964.

\_\_\_\_\_. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

\_\_\_\_\_. Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída. *Os pensadores*, vol XXXVII, São Paulo: Editora Abril, 1974.

\_\_\_\_\_. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo. *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1978.

\_\_\_\_\_. Os três tipos puros de dominação legítima. In: COHN, Gabriel. *Weber*. São Paulo: Ática, 1986.

\_\_\_\_\_. A “objetividade” do conhecimento nas Ciências Sociais. In: WEBER, M. *Sociologia*. São Paulo: Ática, 1989. p. 79 - 127.

\_\_\_\_\_. *Economia e Sociedade*. Volume 1. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1994.

\_\_\_\_\_. *Ciência e Política: duas vocações*. 11. ed. São Paulo: Cultrix, 1999.

\_\_\_\_\_. *Economia y Sociedad*. México: FDE, 2004.

\_\_\_\_\_. A política como vocação. In: GERTH, H. H.; MILLS, C. W. (eds) *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, s/d. Disponível em: <http://ebookily.org/pdf/gerth-hh-e-cwright-mills-orgs-1967-max-weber-ensaio-26733841.html> . Acesso em: 30 de novembro de 2013.

WEICK, K. E. Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. In: *Administrative Science Quarterly*. v. 21, n. 1, p. 1-19. [www.education.umd.edu/EDPA/courses/EDPL744-06/2.27.06%20Weick%20Loosely%20Coupled%20Systems%201976.pdf](http://www.education.umd.edu/EDPA/courses/EDPL744-06/2.27.06%20Weick%20Loosely%20Coupled%20Systems%201976.pdf) Acessado em: 31/03/2014.

WITTMANN, L. C.; GRACINDO, R. V. (coord.) *O Estado da arte em Política e Gestão da Educação no Brasil: 1991 a 1997*. Brasília: ANPAE, Campinas: Editora autores Associados, 2001.

WRIGHT MILLS, C. *A elite do poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.